

Markeds- og styringssvikt i eiendomsmarkedet

Markeds- og styringssvikt i eiendomsmarkedet

Hovedrapport nr 3:
**Byggherren i fokus (BIF) –
forretningsorientert prosjektutvikling**

Hans Elnan, Øystein Meland & Karl Robertsen

BIF-rapport nr. 12

**Prosjektleder
Øystein Meland**

Skriftserien nr.139e

68 sider.

ISSN: 1503-5174 (elektronisk utgave)

ISBN: 978-82-7117-621-1 (elektronisk utgave)

Emneord:

Reguleringer

Naboskapseffekter

Byråkrati

© Høgskolen i Agder, 2007

Serviceboks 422, N-4604 Kristiansand

Design: Høgskolen i Agder

Innhold

Forord.....	iii
Innhold	i
Oppsummering.....	1
1 Innledning	5
2 Markedsløsningen og styringsinngrep i en teoretisk markedsmodell.....	9
3 Bo-miljø og naboskapseffekter	15
4 Reguleringer og bruken av land.....	19
5 Reguleringer av bygg-kvalitet	25
6 Eiendomsreguleringer og byråkratiet.....	30
7 Eiendomsreguleringer og politikerne.....	36
8 Skatter, avgifter og indirekte styring i eiendomsmarkedene	39
Litteratur	44
APPENDIKS 1: ”Jerntriangelet” og modell for særinteressegruppers atferd	46
APPENDIKS 2: Modell med budsjettmaksimerende byråkrater	53
APPENDIKS 3: Modell med stemmemaksimerende politikere.....	56

Forord

Byggherrer utgjør en sammensatt og mangfoldig gruppe med mange ulike erfarings- og fagbakgrunner. Et annet delprosjekt i Byggherren i Fokus, *Byggherrerollen*, drøfter akkurat denne sentrale funksjonen i byggeprosjekter og trekker opp grenselinjer mot funksjoner som ofte brukes synonymt med byggherre, uten at de nødvendigvis må være det. Her nevnes: *tiltakshaver* etter Plan- og bygningsloven, *oppdragsgiver* i byggebransjens kontraktsstandarder og *prosjekteier* som en mer generell prosjektaktør i andre typer prosjekter. Det vises til BIF-rapport nr. 8, *Byggherrerollen* (Eikeland og Egseth, 2006) for nærmere beskrivelse.

I vårt arbeid har vi lagt til grunn at ”byggherre” er den aktør som er ansvarlig for byggeprosjektet som helhet – både som *finansierer*, *eier* og *bruker eller utleier av* sluttresultatet og dermed den som har rett på den residuale avkastning etter at andre interessenter har fått sin betaling, som tiltakshaver med beslutningsrettighetene for bygget innenfor de institusjonelle rammer som gjelder, og som den som er oppdragsgiver for de ulike gjennomføringsaktørene (prosjekterende, entreprenører og leverandører) og dermed kan påvirke sluttresultatet gjennom sine beslutninger. Vi er fullt inneforstått med at dette ikke nødvendigvis er tilfelle, men i den hensikt å forenkle de beslutninger som er nødvendig for å sikre en helhetlig forretningsmessig prosjektutvikling har dette vært hensiktsmessig. Ofte vil dette også være den reelle situasjonen. Vi antar dessuten at byggherrer har visse økonomiske prestasjonsmål, som de er opptatt av, og at de typisk har en viss risikoaversjon. Prosjektutvikling vil gjerne være økonomisk fundert, dvs streve etter å realisere økonomiske målsettinger under hensyn til risiko, innenfor ulike rammebetingelser som gjelder.

I arbeidet med forretningsorientert prosjektutvikling har vi identifisert minst 5 utfordringer:

- I) Hvordan gjøre fremstillingen enkel og forståelig for de fleste?
- II) Hvordan fremstille til dels vanskelige, faglige sider ved økonomi og finans på en slik måte at essensen fremstår klart, samtidig som en ikke i for stor grad går på akkord med den faglige presisjon og nøyaktighet?

- III) Hvordan få frem vesentlige sider eller prinsipper som klare i en økonomisk prosjektvurdering slik at de fremstår som relevante for byggherrer med ikke-økonomisk bakgrunn?
- IV) Hvordan holde fokus på et vesentlig prinsipp eller en vesentlig innsikt uten at det kommer for mange tilleggshensyn og – betraktninger inn i bildet?
- V) Hvordan fremstille slik at byggherre stimuleres til ytterligere innsats og læring på dette området?

Vi har valgt følgende fremstillingsmetode for rapporten:

- i) Hvert kapittel tar utgangspunkt i og vektlegger ett grunnleggende styringsprinsipp av stor betydning for byggherrer.
- ii) Prinsippet søkes forklart, til dels ved figurer, på en enklest mulig måte. En del forklaringer er samlet i egne appendiks.
- iii) Det gis et eller flere eksempler knyttet til bygg og byggesaker for vedkommende prinsipp (i eksempel-ruter). Eksempelene er både teoretiske og praktiske ("mini-cases").
- iv) Det foretas en del avgrensninger og avklaringer samt at prinsippet gjerne vurderes på lang sikt.
- v) Det gis henvisninger til relevant litteratur i sluttkapitlet, der interesserte kan hente mer informasjon og gå mer i dybden på ting som har vekket interesse.

Vi håper rapporten ivaretar de utfordringer vi har skissert ovenfor på en god måte og at den blir lest og studert av flest mulig byggherrer.

Kristiansand/ Singapore, desember 2006

Hans Elnan

Karl Robertsen

Oppsummering

Byggherrer i Norge opererer i et marked som kjennetegnes av omfattende lovverk med tilhørende reguleringsregelverk. Analyser av eiendomsmarkedene må derfor suppleres med analyser av hvordan reguleringene virker, herunder hvilke begrunnelser som føres til torgs når reguleringene endres og utvides. Etter vårt syn hører innsikt i markeds- og styringssvikt opplagt hjemme i våre rapporter om forretningsbasert prosjektutvikling.

Både markedssvikt og reguleringssvikt forholder seg til en optimal løsning som referansepunkt. Svikten oppstår i forhold til denne optimale løsningen. Mange kan ha vanskelig for å akseptere et slikt teoretisk utgangspunkt, men det er et hovedteorem i økonomisk velferdsteori at frikonkurranselikevekten under visse forutsetninger representerer en Pareto-optimal ressursallokering. Med Pareto-optimal menes at ingen kan få det bedre uten at andre får det verre. Dette innebærer bl.a. at det ikke skal foreligge byttmuligheter mellom konsumenter eller produsenter i frikonkurranselikevekten som er slik at begge parter i byttetransaksjonen kommer bedre ut. I regulerte markeder er det gjerne mulig for alle parter å komme bedre ut. Problemet er ofte å få til et sett av sidebetalinger for å komme frem til en slik (Pareto-)forbedring. Videre forutsettes det i frikonkurranselikevekten at det ikke forekommer eksterne virkninger, kollektive goder eller imperfekt konkurranse, som er typiske innslag i en virkelig markedsøkonomi. Det pekes videre på at løsningen ikke er entydig. Det vil eksistere et stort antall situasjoner som alle oppfyller Pareto-optimalitetsbetingelsen, men hvor initialfordelingen av ressurser (inntekter og formue) er forskjellige. Fordelingsproblemet sies derfor ofte å bestå selv om effektivitetsproblemet løses. For økonomer har denne referansesituasjonen stor betydning og analyser og forslag om tiltak er på en eller annen måte forankret i denne velferdsteoretiske modellen. Spørsmålet om hvorvidt fordelingsspørsmålet kan løses separat fra effektivitetsproblemet står derfor sentralt. Det finnes imidlertid ingen optimal fordeling som folk kan bli enige om. Visjoner om ”rettferdig fordeling” er subjektive og vil variere i veldig stor grad.

Innledningsvis forsøker vi å klargjøre våre 2 sentrale begreper i rapporten: Markedssvikt og styringssvikt. Formålet er å gi en forståelse for hvordan disse begrepene oppfattes og benyttes i økonomiske analyser og vurderinger. Mens vi i frikonkurranse møter etterspørre og tilbydere som de to typer av økonomiske aktører, vil vi i regulerte

markeder i tillegg møte 3 andre viktige aktørtyper: Politikere, byråkrater og særinteressegrupper. Modeller for disse aktørenes atferd presenteres i appendiks 1 – 3. Drøftingene i selve rapporten er ikke knyttet bare til en bestemt modell for atferd, men kombinerer ulike modeller og innfallsvinkler.

Coase-teoremet omtales kort i innledningen fordi det i denne sammenhengen er et sentralt økonomisk teorem. Coase peker på at en alltid bør legge en vurdering av netto samfunnsmessig nytteeffekt til grunn. Dersom f.eks. mitt jorde ligger brakk, så er den beste løsningen at naboens kyr beiter på jordet mitt. Dette gir en netto nytteeffekt for samfunnet, hevder Coase. Ekstra melk gir en positiv nytteeffekt utover verdien av brakkmark. Motstanderne av Coase-teoremet hevder at dette bryter ned eiendomsretten, noe som på sikt gir kostnadseffekter utover verdien av ekstra melk fra de beitende kyrne. Verdien for meg av å ha jordet liggende brakk er kanskje vanskeligere å måle, og bare jeg som eier kjenner denne verdien. Dersom jeg finner det gunstigere å ha kyr på beite, kunne jeg jo leie ut jordet til nabobonden. Grunnen til at jeg som eier ikke gjør det, taler vel for at verdien for meg av å ha jordet liggende uberørt er større enn leieverdien jeg ellers kunne oppnå. Diskusjonen er interessant for hvordan eiendomsrettigheter skal oppfattes i rettsgrunnlaget i samfunnet og for hvilke eiendomsrettigheter rettsapparatet eller det politiske systemet skal kunne innskrenke eller begrense.

Kapitel 2 tar for seg en markedsmodell med sikte på å få frem hva som må skje i et marked for at vi skal kunne påberope markeds- eller styringssvikt. Sentralt i dette er at den løsningen et fritt marked gir ikke nødvendigvis kan sies å være den beste løsningen. Det må videre vises at det eksisterer virkemidler eller tiltak som kan oppnå en forbedring. Forbedringen bør også kunne estimeres på et eller annet vis. Sentrale spørsmål blir:

- Hva er det som gir ekstra samfunnsøkonomisk nytte ("regulation benefits"), og hvordan måle dette?
- Hva er etterlevelseskostnadene ("compliance costs") for markedsaktørene?
- Hva er kontroll- og reguleringskostnadene ("regulation costs") for styringsorganet?

Avhengig av svarene på disse spørsmålene kan en analytisk utlede en teoretisk optimal løsning basert på et sett av forutsetninger.

Kapitel 3 tar for seg et par former for markedssvikt som ofte hevdes å eksistere i eiendomsmarkedene: Naboskaps- og bomiljøeffekter. Problemene med å bygge disse inn i markedets funksjonsmåte er mange og vanskelige. For det første er det et identifiseringsproblem: Hvilke effekter er av en slik karakter at et styringsorgan bør komme inn i bildet? For det andre: Hvilket regelverk bør opprettes og hvordan bør reglene håndheves? For det tredje: Ville ikke et fungerende marked fange opp mange av disse effektene og kanskje løse dem på en billigere måte enn reguleringer? Det synes for oss vanskelig å forsvare mye av det omfattende reguleringsomfanget i Norge ut fra disse tre problemene.

Kapitel 4 ser nærmere på lovverk og reguleringer vedrørende bruk av land. Land er en sentral ressurs med stor betydning for eiendomspriser. Reguleringer påvirker blant annet prisen på land og derved eiendomsprisene. Videre påvirkes både utbyggingstakter og beholdninger av ulike typer bygg. Et stramt reguleringsregime for dyrket og dyrkbar jord har etter vår oppfatning en betydelig kostnadsdrivende effekt i eiendomsmarkedene, og gjør lite for å beskytte gruppen av aktive bønder. Et absolutt prinsipp om vern er gjerne både dyrt og uhensiktmessig. Eiernes avveininger vil tendere til å henynta alle vesentlige forhold i markedet for land så vel som i andre markeder. Politiske prinsipper vil skape en barriere mot slike avveininger og vil derfor ha en vesentlig kostnadsside så vel som at det skapes grunnlag for mekanismer som korrupsjon og vilkårlighet i beslutningsresultater.

Kapitel 5 tar for seg reguleringer av byggkvalitet. I et fritt marked er det opp til byggherren å beslutte hva som er riktig kvalitetsnivå. Reguleringsbestemmelser påvirker dette på ulike vis, og ulike virkemidler tas i bruk for å påvirke eiendommers kvalitetsstandard. Reguleringer kan medføre en deling av markedet i to: Et legalt og et illegalt marked. Dette gjelder f.eks. ved autorisasjonsordninger som skal sikre at f.eks. elektrikerarbeid holder en kvalitetsstandard. Videre vil reguleringer gjerne føre til mer ensretting i kvalitetsdimensjonene og mindre variasjonsbredde i markedet samt kunne virke prisdrivende.

Byråkrater og politikere er sentrale aktører i et reguleringsregime. Dette tas opp til vurdering i kapitel 6 og 7 (samt i appendiks 2 og 3). Byråkratene er engasjert av politiske styringsorganer for å jobbe med mer eller mindre klart opptrukne mål. Ofte er dette sektormål, f.eks. Byantikvarens mål om bevaring av bygninger, og et problem er at det sjelden tas nødvendige avveiningshensyn innenfor en helhet. Mål kan derfor forfølges

uten at det tas hensyn til kostnader eller til oppnådd nytte. I vår analyse skal vi betrakte byråkrater ut fra deres faktiske atferd, og se på hypotesen om at byråkrater forfølger sine egeninteresser. En ofte benyttet modell for byråkratatferd tar utgangspunkt i at byråkrater vil maksimere etatens budsjett fordi dette samsvarer med byråkratenes individuelle mål.

Politikerne uttrykker ofte at de skal realisere samfunnets beste, men de er avhengige av å bli valgt og gjenvalgt for å kunne utøve innflytelse og påvirke utviklingen. Politikerne lever derfor i et symbiotisk forhold med velgermassen. På den ene side forsøker de å selge sine standpunkter gjennom partiprogrammer, valgkamp og ulike mediautspill, dvs de søker å påvirke velgerne. På den annen side må politikerne lytte til velgerne og la seg påvirke for å ha relevans i den politiske kampen om velgernes gunst. Troen på at politikerne velger de optimale løsningene for samfunnet synes derfor lite holdbar. Det er mer realistisk å anta at politikerne heller forfølger sine egeninteresser, og dette gir at de ofte treffer avgjørelser som er preget av kompromisser mellom et stort antall ulike interesser og et stort antall sammenvevde interesser eller hensyn.

Kapitel 8 tar opp skatter, avgifter og subsidier samt mer indirekte styring av eiendomsmarkedene. Skatter, avgifter og subsidier er markedskonforme, dvs bygger på at markedsmekanismen fungerer, men endrer på prissignalene. På denne måten kan politikerne signalisere hva som er ønsket og hva som er uønsket, og også signalisere graden av ønskelighet. Markedsmekanismens fortrinn som styringsmekanisme beholdes imidlertid samtidig som det offentlige inndriver midler til å finansiere sin virksomhet. I Norge har en et relativt omfattende skatteregime som influerer på eiendomsmarkedenes funksjonsmåte og effektivitet. I tillegg er det et omfattende reguleringsregime. Politikere og byråkrater har mange mål for og oppfatninger om eiendomsmarkedene og dette er en forklaring på de mange ulike inngrep som er iverksatt. Netto velferdsvirkning er imidlertid uklar og i mange tilfeller vil vi kunne oppnå effektivitetsfordeler ved å justere virkemiddelpakken som benyttes.

1 Innledning

I de første to prosjektrapportene har vi stort sett betraktet markeder som frie fra offentlige skatter, avgifter, reguleringer og andre inngrep. Dette er imidlertid helt klart utilstrekkelig siden nettopp offentlige styringsinngrep har stor betydning for både prosjektlønnsomhet og prosjektrisiko i dagens Norge. I denne rapporten skal vi derfor analysere ulike typer markedssvikt samt styringssvikt som gjerne oppstår ved offentlige styringsinngrep.

Walter E. Williams har sagt:

”Too many economics textbooks allege instances of market failure and call for government intervention while ignoring government failure”.

Vi skal prøve å unngå dette og legger hovedvekten på å analysere reguleringssvikt i den offentlige styringen, dvs motsatt vinkling av vanlige læreboksoppskrifter.

Først skal vi presisere hva vi mener med de to sentrale begrepene: Markedssvikt og styringssvikt.

Med markedssvikt mener vi at markedsløsningen i et fritt marked gir en løsning som ikke kan karakteriseres som Pareto-optimal. Dvs det er mulig å iverksette tiltak slik at alle kan komme bedre eller like bra ut som i den frie markedsløsningen. Økonomer bruker ofte eksterne virkninger i produksjon som et eksempel på dette. La oss anta at det er 2 fabrikker (A og B) lokalisert ved en og samme elv. Fabrikk A, som ligger øverst, slipper ut forurensning som en bieffekt av sin produksjon. I et fritt marked har fabrikk A ikke noen grunn for ikke å slippe ut forurensning, hevdes det. Forurensningen i form av utslipp koster ikke bedrift A noe. Rensing av utslipp har imidlertid en kostnadsside for bedrift A. Så hvorfor påta seg en kostnad dersom en kan slippe kostnaden ved ikke å rense?

Økonomer vil da hevde at det er gunstig for samfunnet at det gripes inn og at nytteeffektene ved inngrep overgår kostnaden til rensing som påfaller fabrikk A. Dvs det skjer en velferdsforbedring i samfunnet ved et slikt gunstig inngrep. Neste spørsmål blir så: Hvilken metode er best egnet for å foreta inngrep? En avgift på produktet til fabrikk A, en avgift på utslippene fra fabrikk A eller reguleringsbestemmelser og kontrollordninger for utslipp. Eventuelt en kombinasjon av disse tiltakene. Økonomer påtar seg gjerne å gi råd om hva som er beste virkemiddelbruk. Referansepunktet er en slags teoretisk beste løsning som forutsettes å eksistere. Problemet blir således: Hvordan skal samfunnet kunne bevege seg i retning av denne teoretisk beste løsningen? Samfunnet

representert ved politikere og byråkrater i en styringsetat kommer her inn som ”redningen”. I et fritt marked vil imidlertid også fabrikk B kunne komme inn som en korreksjonskilde til atferden fra fabrikk A. Fabrikk B vil lide tap som følge av fabrikk A’s utslipp. Fabrikk B kan være villig til å betale hele eller deler av fabrikk A’s utslippskostnader. Tilsvarende gjelder også for andre aktører som benytter vann fra elven. I et samfunn vil det også være rettsregler knyttet til bruken av vann fra en elv. Et rettslig oppgjør med forurensere kan derfor være en mulighet selv uten offentlige inngrep og reguleringer. Spørsmålet er om disse mekanismene i et fritt marked og i et rettssystem er gode nok. Løsningen med en reguleringsetat er således ikke opplagt den eneste og kanskje heller ikke den beste.

Et annet eksempel er monopol. Enkeltprodusenter i et marked har interesse av å oppnå et monopol i tilbudet, slik at de kan redusere produsert kvantum, heve produktprisen og oppnå en ekstraordinær profitt. Konkurransopolitikk er det politiske virkemiddelet for å motvirke uheldige sider av monopol. I et fritt marked er det imidlertid et spørsmål om ikke en sterkt håndhevet fri etableringsrett i alle markeder er tilstrekkelig og på lang sikt den beste løsningen heller enn en konkurranseetat som skal sørge for at monopoler ikke oppstår og etablerer seg i markeder. Empiriske undersøkelser av kartell- og monopoldannelser viser ofte at politiske og byråkratiske bestemmelser og ordninger heller er en kilde til imperfekt konkurranse enn en hindring. Det er vanskelig å finne eksempler på at frie markeder har medført monopoler uten at monopolisten har hatt anledning til å utøve den politiske tvangsmakt som politiske styringsorganer har monopol på.

På tross av de velferdsgevinster som kan høstes ved å regulere uønskede effekter av frie markeder, vil vi påpeke følgende i forbindelse med markedssvikt:

- i) At markedet ikke alltid fører til et perfekt resultat medføre ikke at en alternativ løsning nødvendigvis er ønskelig eller at dette alternativet vil føre til en løsning som ”alle” synes er bedre
- ii) En mulig imperfeksjon betyr ikke nødvendigvis at denne blir resultatet i et fritt marked innenfor det institusjonelle rammeverk som lover og regler utgjør

- iii) En mulig korreksjon av en imperfeksjon gir ikke nødvendigvis det forventede resultat siden det er praktiske problemer både i den politiske beslutnings- og den byråkratiske iverksettingsprosessen.
- iv) Markedssvikt nødvendiggjør grundige analyser og vurderinger både av hva som bør gjøres og hvordan det bør gjøres.
- v) En desentralisert mekanisme som frie markeder utgjør, har mange komplekse og sammensatte egenskaper og innebygde korreksjonsmekanismer som virker over tid. En må være oppmerksom på at det kan være en indirekte og skjult kostnad i form av ødeleggelse av denne mekanismen dersom det skjer inngrep fra et offentlig styringsverk.

Med styringssvikt mener vi at løsningen i et regulert eller styrt marked gir en løsning som ikke kan karakteriseres som Pareto-optimal. Dvs det er mulig å justere inngrepet slik at alle kan komme bedre eller like bra ut som i den regulerte markedsløsningen.

Sammenligningen skjer altså både for markeds- og styringssvikt mellom en teoretisk optimal løsning og den virkelige realiserte løsningen.

Økonomenes råd for styringsinngrep er gjerne i en pre-beslutningsfase. Det foretas en analyse og det gis tilrådninger om hva som bør gjøres. Ofte vurderer bredt sammensatte utvalg hva som bør gjøres. Mange ulike hensyn, bakgrunner, tenkemåter, etc ligger til grunn for en såkalt ekspertutredning. Deretter gjennomgår gjerne rådene en byråkratisk saksbehandlingsprosess og en politisk beslutningsprosess. Deretter skal et eller annet organ implementere det som er vedtatt. Dette skal skje innenfor et sett av lov- og regelverk samt med et politisk styringsorgan. I hvilken grad den realiserte løsningen på det definerte problemet samsvarer med den teoretisk optimale løsningen vil selvsagt variere en god del. I noen tilfeller vil det være nærhet mellom de to løsningene, i andre tilfeller er det himmelvid forskjell. Hvorfor skjer dette? Svaret er ganske enkelt at vi lever i samfunn der mange interesser gjør seg gjeldende, og hvor det alltid skjer prosesser der alle interessene avstemmes på en eller annen måte. Markedsmekanismen er en metode for slik avstemming og markedssvikt kan oppstå. Politiske styringsprosesser og byråkratiske reguleringsmetoder er en annen metode for slik avstemming og styringssvikt kan oppstå.

Styringssvikt kan oppstå av ulike grunner og kan være tilsiktet eller utilsiktet. Eksempler på årsaker til styringssvikt er f eks:

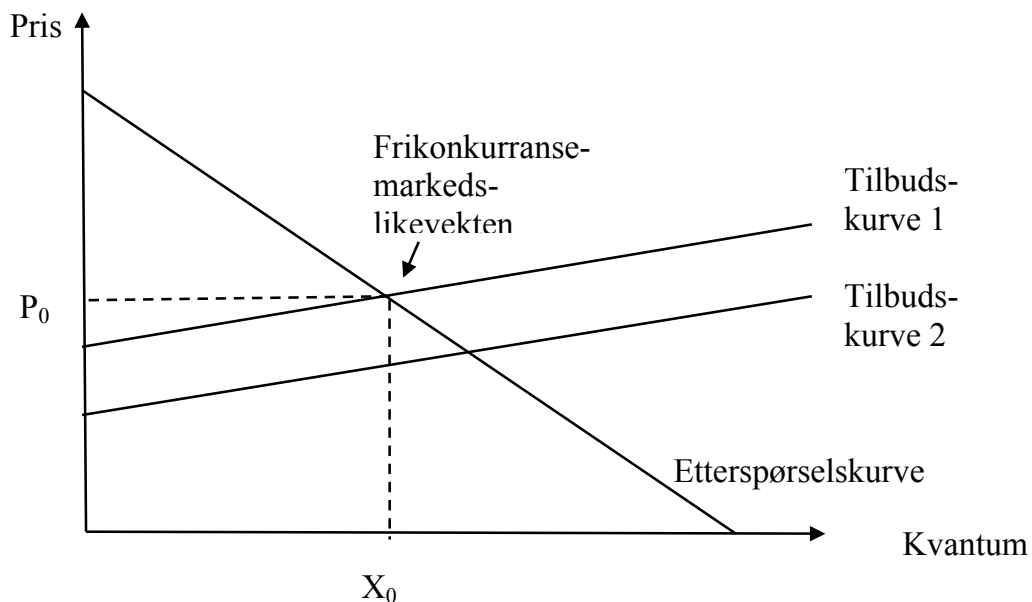
- Særinteressegrupper engasjerer seg i styrings- og reguleringsprosessen med sikte på å øke særinteressegruppens velferd. Politikernes rolle fremstilles gjerne som å hindre at særinteressegrupper skor seg, men ofte skjer det motsatte: Særinteressegruppene styrer politikerne og tilrettelegger for at særinteressene oppnår fordeler på bekostning av almenheten. Byråkratenes rolle fremstilles gjerne som å utøve regelverk på en objektiv, nøytral og forutsigbar måte for å hindre at særinteressegruppene tjener på regelutøvelsen. Ofte kan imidlertid særinteressegruppene overta byråkratiet og styre i henhold til gruppens interesser og ikke for storsamfunnets interesser.
- Politikerne arbeider i styringsprosesser med å vinne oppslutning og flertall i valg og gir derfor avkall på løsninger som øker velferden i samfunnet mot at de kan sikre seg ekstra støtte og oppslutning fra ulike grupper og hold
- Byråkratene arbeider i implementerings- og reguleringsprosessen ut fra sektormål eller avgrensede delmål, gjerne uten hensyn til kostnader for berørte parter. Rekrutteringsprosessen til byråkratiet tenderer også til systematisk skjevhet. Miljøbyråkratiet består derfor f eks av personer med spesielle miljøinteresser og disse utøver gjerne reguleringen med en ideologisk slagside.

Andre hensyn enn de opprinnelige kommer til underveis. Mange avgifter kan f eks ha blitt innført for å korrigere markedsmekanismen og for å oppnå en bedre ressursallokering. Etter hvert vil imidlertid fiskale hensyn få mye større vekt i avgiftsfastsettingen: Ingenting blir gjerne så permanent som en midlertidig forordning. Markeds- og styringssvikt vil dels være faglig begrunnet i en økonomisk modell, men begrepene vil også kunne brukes ut fra politiske oppfatninger og med politiske overtoner. Prosesser som vedrører allokering av knappe ressurser vil alltid ha både økonomisk og politisk interesse. Fullstendig klarhet og objektivitet blir derfor vanskelig for ikke å si umulig. Ofte ligger det implisitte forutsetninger i analysene som sjelden kan imøtekommes fullt ut i virkelighetens verden.

2 Markedsløsningen og styringsinngrep i en teoretisk markedsmoell

Som bakgrunn for våre analyser skal vi starte med å se på et enkelt marked for en vare eller tjeneste. Dette er en generell analyse, vi kan kalle det et teoretisk marked, siden det i ethvert faktisk eksisterende marked er en rekke spesielle faktorer og forhold som også gjør seg gjeldende. Når en begynner å trekke inn disse, vil en imidlertid lett forville seg i spesialiteter og finesser og kommer bort fra de generelle og sentrale prinsipper.

Markedsløsningen kan vises ved et ”markeds-kryss” som i figuren nedenfor.



Figur 2.1. Markedskrysset

Etterspørselskurven uttrykker betalingsvilligheten for produktet, dvs hva folk er villig til å ofre for å erverve nettopp dette produktet. Folk tar hensyn til hva som finnes av ulike produkter, hvilke ønsker og behov de har samt hvilke budsjettrestriksjoner inntekt og formue utgjør. Vi kan si at folk stemmer med pengene sine i markedene. Varer og tjenester som ikke betraktes som gode eller tilfredsstillende blir stemt ut av markedet fordi det ikke er nok betalingsvillighet til å forsvare produksjon. Varer og tjenester som betraktes som svært gode opplever økende etterspørsel, noe som gjør at flere vil starte

produksjon av disse. Stemmegivningen i markedet avhenger av hvordan inntekts- og formuesfordelingen er. Personer med høy inntekt og høy kjøpekraft har ”flere stemmer” enn personer med lav inntekt. Endrer inntektsfordelingen seg, vil altså også stemmegivningen kunne endre seg. Prisene som oppnås, og som til dels avhenger av etterspørselskurven, er upersonlige signaler om ønskelighet av godene fra millioner av enkeltpersoner. Dynamikken ligger dels i at preferanser endrer seg over tid, dels i at inntektsfordelingen endrer seg over tid og dels i at tilbudsbildet endres over tid. Vi er altså i en flytende situasjon der usikkerhet og forandring er vesentlig, men der signaler til enhver tid kan avleses i markedspriser og -kvanta. Den statiske modellen i figuren ovenfor er bare et situasjonsbilde på et gitt tidspunkt. I dette ligger imidlertid et latent problem: Vi kan bare observere dagens eller gårsdagens situasjon og ikke morgendagens. Den grunnleggende usikkerheten om hva fremtiden vil bringe faller utenfor analysen. Dette er særlig betenkelig i eiendomsmarkeder med lange tidsaspekter for sentrale beslutningsområder.

Tilbudskurven uttrykker alternativkostnadene i produksjonen av produktet. Faktorprisene innvirker på tilbudskurven. Likeså den teknologien som råder og som bestemmer hvor stor produktmengde som kan produseres med gitte faktormengder. Faktoretterspørselen sprer seg bakover gjennom tusener av forskjellige markeder og samordningen skjer gjennom prissystemet. I markeder skjer således alltid en avstemming av relativ ønskelighet mot relativ knapphet. Avstemmingen er en systemegenskap som vi tar for gitt når markedet fungerer. Store problemer oppstår når slik markedsavstemming ikke kan foretas – informasjonsproblemet blir uoverkommelig for en planleggings- eller styringsetat som ikke kan benytte desentralisert markedsinformasjon.

I figuren er det tegnet inn to tilbudskurver. Vi kan tenke oss at tilbudskurve 1 er det som ville bli tilbudt i et fritt marked uten inngrep og at tilbudskurve 2 er tilbudte kvanta ved en subsidiering av godet. Vi ser at inngrepet fører til endring i likevektspris så vel som likevektskvantum.

I boligmarkedet er det et stort antall boligheter med ulike størrelser, kvalitetskarakteristika, beliggenhet, etc på et gitt tidspunkt. Det skjer tilgang ved nybygginger og avgang ved rivninger. For den enkelte etterspørter vil behov og

betalingsevne ha mye å si for etterspørselen i tillegg til alder, familiestørrelse, etc. For den enkelte tilbyder vil byggekostnader og tomteverdier ha stor betydning for tilbudet. Gjennom markedstransaksjoner skjer det over tid en tilpasning hvor boliger skifter eier, hvor prisene og kvanta varierer og hvor priser og prisbevegelser gir signaler til markedsaktørene som disse forholder seg til og handler på grunnlag av. Betyr dette at alle er såre fornøyd med sin bolig? Nei, mange vil sikkert mene at de bor alt for dårlig og at de fortjener noe bedre. Ofte er det imidlertid inntekt og formue som setter en begrensning, slik at de fleste bor slik deres økonomi kan tillate dem å bo.

Politikerne kan innføre skatt eller subsidie på boliger. Ja de kan til og med gjøre begge deler, både skattlegge og subsidiere boliger. Vi kan se på dette ved hjelp av figur 1. La oss anta at tilbudskurve 1 gjelder i utgangspunktet og at myndighetene innfører en subsidie av boliger slik at kurven senkes til tilbudskurve 2. Avstanden vertikalt mellom de to tilbudskurvene er subsidie per boligenhet. Vi ser at med subsidie blir boligene for det første billigere og for det andre blir det et større antall boliger i markedet. Det kan ta litt tid å få økt tilbudet siden nyproduksjonsraten gjerne er 2 – 3 % per år av den totale boligbeholdningen. Dette må imidlertid finansieres, slik at skattene må økes. Dette betyr igjen prisøkning for de varer og tjenester som får økt beskatning og mindre konsum av disse. Økonomer vil si at det oppstår et velferdstap for samfunnet ved slik subsidiering av boliger, og dette tapet kan estimeres. I tillegg til velferdstapet oppstår det administrative kostnader for å få på plass et regelverk med behovsvurdering samt ekstra administrative kostnader ved å innføre nye skatter. Styringsinngrep har derfor alltid en samfunnsøkonomisk kostnadsside. Kostnadene er dels velferdstap på grunn av allokeringsvirkninger, og dels administrasjons- og styringskostnader. Kostnadene kan være både direkte i det enkelte marked der inngrep settes inn og indirekte i andre markeder som blir berørt.

Styringsinngrep kan ha samfunnsøkonomisk nytteeffekter. Disse må verdsettes og det er ofte et område som det er vanskelig å enes. Nytteeffektene vil ha en eller annen fordeling blant de berørte aktører, og den er vanskelig å beskrive på en presis måte.

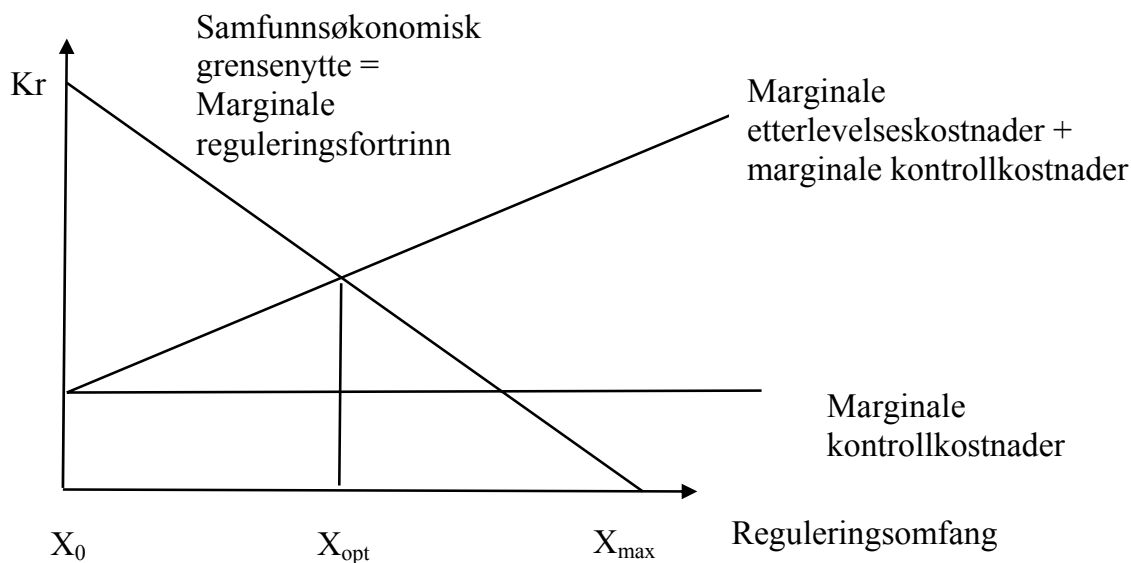
Prinsipielt kan vi skissere de sentrale virkningene av offentlig regulering i en statisk modell. Langs X-aksen setter vi av reguleringsomfang og langs Y-aksen nytteverdien

målt i kr. Reguleringene gir en viss samfunnsøkonomisk nytte som vi forutsetter kan måles. Det vi er ute etter er samfunnsøkonomisk grensenytte av reguleringer. Vi antar at denne er fallende siden de mest effektive reguleringsinngrep forutsettes iverksatt først. Legg også merke til at det er samfunnsøkonomisk nytte som kommer i tillegg til nytte uttrykt i markedsprisen for godet som det her er snakk om. Nytte og kostnader i henhold til markedskrysset er jo noe som realiseres uten reguleringer.

Likedan forutsettes at totalkostnadene kan måles. Igjen er vi interessert i grense- eller marginalkostnadene og vi antar at disse i hovedsak er av to slag:

- Marginale etterlevelseskostnader for de private aktørene som blir berørt av reguleringene. Disse antas å være progressivt økende med reguleringsomfanget
- Marginale administrative og kontrollkostnader for de offentlige aktørene som skal håndheve reguleringene. Disse antas her å være konstante, dvs totalkostnaden vokser proporsjonalt med reguleringsomfanget.

En samfunnsøkonomisk effektiv tilpasning er kjennetegnet av at reguleringer bør skje inntil marginalnyten er lik marginalkostnadene. Dette er vist ved punktet X_{opt} i figuren nedenfor. En privat løsning uten reguleringer vil gi et samfunnsøkonomisk tap fordi tilpasning vil skje i X_0 . En løsning der all nytte av reguleringer hentes ut er X_{max} , men her er marginale kostnader større enn marginal nytte slik at det også oppstår et velferdstap.



Figur 2.2. Optimalt reguleringsomfang

Det er en del fallgruber i denne modellen:

- 1) Det forutsettes at samfunnsøkonomisk nytte bare kan oppnås ved reguleringsinngrep av offentlige organer. Dette er ikke tilfellet. Som regel kan private løsninger iverksettes gjennom frivillige avtaler mellom partene innenfor lovgivnings- og rettsapparatet. F eks kan et reguleringsinngrep være at en må søke om byggetillatelse og at en da bare kan oppføre bygg i maks. to etasjer. En privat utbygger kan legge samme prinsipp til grunn og kontraktfeste at det ikke er tillatt å bygge på utover to etasjer
- 2) Det antas at samfunnsøkonomisk grensenytte eller marginale reguleringsfortrinn er veldefinerte begreper, noe som ikke er tilfellet. Begrepene avhenger i høy grad av ulike verdipremisser eller politiske verdier
- 3) Den offentlige reguleringsmyndigheten forutsettes å ha samfunnsøkonomisk effektivitet som mål. Dette trenger slett ikke være tilfellet. Det offentlige kan forfølge helt andre mål. Bare konkrete undersøkelser av hvordan reguleringer praktiseres og virker kan fortelle om hvilke mål som faktisk forfølges.
- 4) Den offentlige reguleringsmyndigheten forutsettes å ha all relevant informasjon for å styre mot den optimale løsningen. Dette er neppe tilfellet. Det er i praksis betydelige måleproblemer. Hvordan skal en f eks måle godt bomiljø eller kvalitetsstandarden på bomiljø?

Selv om det således er en rekke forbehold knyttet til en slik modell for optimal regulering, så gir den likevel en verdifull innsikt i hva som bør vektlegges:

- 1) Konkretisering og målinger av samfunnsøkonomiske nytteeffekter er en viktig oppgave. I de fleste saker blir imidlertid dette ikke tatt alvorlig nok.
- 2) Kunnskap om hvordan reguleringer virker både direkte og indirekte er likeså viktig.
- 3) Kostnadseffektene er også sentrale i denne modellen. En god forståelse for disse er avgjørende for å oppnå et godt resultat. Igjen er det måleproblemer så vel som ulike oppfatninger av det reelle kostnadsbildet.

3 Bo-miljø og naboskapseffekter

Økonomisk teori legger stor vekt på det som kalles kollektive goder og eksterne virkninger som grunnlag for reguleringsinngrep. Eksempler på slike er henholdsvis bomiljø og naboskapseffekter. Vi skal drøfte disse to forholdene og vurdere markeds- eller reguleringsløsning ut fra fortrinn og ulemper ved styringsmekanismene.

Økonomer vil si at et kollektivt gode eller fellesgode har to viktige egenskaper:

- i) Ikke-rivaliserende i konsum, dvs den enes bruk av godet påvirker ikke andres bruk.
- ii) Ikke-ekskludering, dvs det er ikke mulig uten store kostnader å ekskludere folk fra å benytte godet.

Som eksempel kan vi tenke på en stor naturpark. Det at jeg ferdes i parken påvirker ikke andres bruk av parken, dvs ikke-rivalisering. I en stor naturpark kan en ikke hindre folk i å komme inn i parken dvs ikke-ekskludering. Generelt er det imidlertid vanskelig å finne mange gode eksempler på rene kollektive goder slik økonomisk teori definerer dem.

Som regel er det rivalisering i konsumet selv i en naturpark. Andres bruk av motoriserte fremkomstmidler, kasting av søppel, etc vil påvirke min nytte og glede av parken. Det er også muligheter for ekskludering; inngjerding, vakter, høye bøter for overtredelser, etc.

Kan bomiljø kvalifisere som kollektivt gode? Dette er ikke et helt enkelt spørsmål.

Hvordan skal en f eks definere bomiljø? Er begrepet bare et tomt, politisk begrep eller har det en mening som gjør at det kan formuleres som et veldefinert og operasjonelt begrep?

Er tykk tåke som samles i en dalbunn en del av bomiljøet? De fleste vil vel si ja dersom det er forårsaket av en nærliggende fabrikk og kreve tiltak mot fabrikk. Dersom det er et naturlig fenomen vil vel de fleste si at tidvise tåkeforekomster er et kjent naturfenomen på stedet, og at det er noe som de som bygde og slo seg ned på stedet må ha kjent til på forhånd. I begge tilfeller er det nok en miljøfaktor for de som bor der, men i det første tilfellet er det menneskeskapt og i det andre tilfellet er det naturskapt og noe en må godta enten det er betraktet som en positiv eller negativ miljøeffekt.

I fabrikkseksemplet vil kanskje mange økonomer heller snakke om en ekstern effekt enn om et kollektivt gode. Uansett, spørsmålet blir jo om beboere kan kreve tiltak. Vi skal skjelne mellom indre og ytre bomiljø. Indre bomiljø er boligegenskaper eller kvalitetskarakteristika ved boligen som bestemmes innenfor husets fire vegger. Hva som er innenfor husets vegger burde således kunne overlates til husets eier. Slik er det imidlertid ikke. Det finnes en rekke reguleringsbestemmelser som går på vindusarealer, ventiler, takhøyde, etc. Uansett ville nok finansierings- og forsikringsinstitusjoner stille sine krav som de fleste byggherrer ville ta hensyn til. En kan således betrakte offentlige reguleringsbestemmelser som både en rettesnor og en hjelp visavis nevnte institusjoner. Ytre bomiljø er naboskapsegenskaper, dvs egenskaper knyttet til byggets umiddelbare nærhet. Vi skal fokusere på dette ytre bomiljøet.

Økonomi gir en teoretisk løsning for kollektivegenskaper ved det ytre bomiljøet. Den tilsier at: Vi summerer den marginale betalingsvilligheten for ekstra enheter av kollektivegenskaper og optimal mengde er når sum av marginale betalingsvilligheter summert over interessenter er lik marginal grensekostnad. Regelen ligner på tilpasningsregelen i markedet for private goder. Forskjellen er at det er kollektivet og ikke enkeltindividet som er enheten vi betrakter i analysen. La oss anta at det anlegges en parkanlegg med trær, rasteområder, svømmebasseng, tennisbaner, etc i tilknytning til et leilighetskompleks. En skal da ha en så stor park at den marginale verdsettingen av en ekstra kvadratmeter park summert over alle innbyggerne i leilighetsanlegget akkurat er lik grensekostnaden av siste kvadratmeter park. Problemet er da: Hvordan skal en finne denne verdsettingen hos beboerne? Ulike metoder er utprøvd og foreslås av økonomer. I praksis er det imidlertid en politisk verdsetting. Majoriteten av politikere bestemmer en løsning som er begrunnet fra en rekke økonomiske og ikke-økonomiske vurderinger og gjerne etter at koalisjoner har gjort seg gjeldende hvor en hel rekke saker eller prosjekter sammenkobles og håndteres som en pakke. For å kunne argumentere for at dette i noen henseender er en ”beste løsning”, må en ta en lang rekke forutsetninger.

I Singapore er problemene med parkanlegg i tilknytning til anlegg med ”condominiums” løst på en enklere måte. En ideell andel av parkanlegget inngår i prisen for hver enkelt ”condo”. Størrelse, standard, fasiliteter, etc avgjøres på vanlig måte av utbyggeren ut fra bedriftsøkonomiske vurderinger av hva som gir best lønnsomhet. En kan si at det ytre

bomiljøet til en stor grad er blitt privatisert eller at en har unnlatt å kollektivisere det. Ekskludering skjer ved gjerde rundt eiendom og fulltids ansatte vakter i porten. Benyttelse av svømmebassenger, tennisbaner, treningsstudio, ”barbeque pits”, parkeringsplasser, etc er forbeholdt eierne av leilighetene og deres gjester. Det betyr jo ikke at andre er ekskludert fra bruk av slike fasiliteter. Det finnes tilbud av alle slike fasilitetstjenester utenfor anlegget som er tilgjengelige mot en pris.

Siden den teoretiske løsningen er basert på forenklende forutsetninger, oppstår det praktiske problemer med hvordan en eventuelt bør regulere for å etablere et godt bomiljø. Igjen er det et definisjonsmessig problem. Hva menes med et godt bomiljø? Ulike personer vil kunne ha forskjellige oppfatninger om det. Dessuten: Hva er kostnaden ved ekstra bomiljøegenskaper og hvem skal betale for disse?

Vi kan illustrere dette med et eksempel for et areal som skal utbygges. Dersom vi har privat markedsløsning, betaler tomteerververen 100 % av markedsverdien for tomta. Vi tenker oss at salget av tomter skjer ved auksjon og at høyeste bud får tomta. Hva om en person vil kjøpe flere tomter for å få større tomt og bygge et større hus? Dette vil stride med reguleringsbestemmelsen, og sannsynligvis vil de som ønsker tomt på over 1 dekar derfor ikke by. Dette betyr bortfall av etterspørsel, noe som fører til en lavere pris for tomtene. Kostnaden for tomteselger er altså lik prisreduksjon per tomt ved nevnte regulering multiplisert med antall tomter. Siden utnyttelsesgraden ved middels tomt blir høyest, vil sannsynligvis pris per dekar gå opp. Dette betyr at strengere regulering er til tomteeiers fordel. Tomteeierne vil derfor gjerne drive lobbyvirksomhet for tett bebyggelse dersom regulering skal skje, og vil satse på eksklusivitet og høy pris dersom det ikke er regulering. Vi ser at regulering spiller en viktig rolle for grunneierne. På den annen side vil vel de fleste utbyggere mene at bomiljøet blir dårligere ved tettere bebyggelse. Tomteeiers gevinst kommer derfor til en kostnad i form av redusert bomiljø for denne gruppen. På den annen side kan utbyggerne finne at usikkerheten reduseres gjennom reguleringsbestemmelsene, noe som også har en verdi. De vil derfor drive lobbyvirksomhet for reguleringer, men kan være uenige om hva som er riktig tomtestørrelse i reguleringsplanen. Videre vil tomteverdien drives opp dersom det er et strengt reguleringsregime med vern av utbyggbare arealer etter at tomtetransaksjonen har funnet sted. En tomtekjøper vil derfor ha andre interesser etter tomteervervet enn før. De

som venter på å kjøpe tomt vil ha rikelig tilgang på tomter, mens de som allerede har anskaffet tomt vil ha redusert tilgang på tomter.

Dersom vi har en offentlig løsning hvor tomtene på et eller annet vis omsettes under markedsverdi, foreligger det en åpen eller skjult subsidiering av tomtekjøperne. Det er forskjellige måter å gjøre dette på. F eks kan det offentlige ekspropriere land og legge det ut som tomter. Ved ekspropriering fastsettes prisen ved skjønn som gjerne ligger under markedsverdi. Eller det offentlige kan båndlegge omkringliggende land som friarealer som gjør at dette blir rekreasjonsområder. Også i dette tilfellet får kjøperne et gode som de ikke betaler direkte.

4 Reguleringer og bruken av land

Land spiller en avgjørende rolle i eiendomsmarkedene og sentrale landområder blir et knapphetsgode etter hvert som senterutviklingen tiltar. Land i perifere områder er det rikelig av og verdien av dette kan her være svære lav. Hva som er beste alternative utnyttelse av landområdet er det som teller. Er jordstykket dyrkbar er verdien lik det som jordstykket kan kaste av seg når det dyrkes på best mulig måte. Er jordstykket dekket av skog, er verdien lik det skogen kaster av seg. Skal jordstykket brukes til bebyggelse, må det verdsettes til en høyere verdi av kjøperen enn den neddiskonterte verdien eieren kan se frem til dersom han beholder jordstykket.

MINI-CASE 1. VERDIEN AV EN ÅKER

La oss anta at en åker kaster av seg en 10,000 kr per år og at det antas at jordverdien har en realvekst på 2 % per år. Videre antar vi at risikofri rente er reelt 3 % per år og at risikotillegget for dyrket jord er 2 % per år. De to siste forutsetningene gir en relevant (reell) kalkulasjonsrente på 5 %. Hva er verdien av åkeren for eieren? (Vi benytter NV-modell fra appendiks 1 i Hovedrapport nr. 1.)

Vi legger uendelig levetid til grunn og finner nåverdien $= NV = 10,000 / (0,05 - 0,02) = 333.333$. Anta at en utbygger ser for seg at det kan bygges 10 eneboliger og at tomteverdien er 0,5 millioner kr per råtomt dvs 5 millioner kr totalt. Dersom selger og kjøper kan bli enige om en pris på mellom 1/3 mill og 5 mill så er en gjensidig fordelaktig handel mulig. Begge tjener på handelen og for samfunnet indikerer prisene at åkeren har bedre anvendelse til boligtomter enn til å dyrke.

Selv i perifere strøk kan verdien bli høy dersom etterspørselen driver prisen opp. I Norge er f eks strender og bergknauser på Sørlandet høyt verdsatt fordi de kan bebygges med hytter. I fjellområder kan likeledes hytteetterspørsel, skiheiser, mm drive opp verdien av landområder. Det er mange årsaker til at enkelte områder kan ha høy verdi, og til at andre områder har lav verdi. Ofte vil innovativ tenkning og nye løsninger kunne endre verdsettingen av land. På Kanariøyene utviklet f eks Bjørn Lyng leilighetskomplekser, golfbaner, etc og gjorde at land der fikk en høy verdi. Grunnlaget var at det ble igangsatt avsaltning av havvann til irrigasjon og vannforsyning. Dette er et eksempel på at at

menneskelig evne til innovasjon og utvikling har stor betydning for verdiutviklingen av land. Verdiløs ødemark kan omgjøres til verdifulle landområder.

Markedet vil alltid signalisere enten relativ knapphet eller alternativverdien gjennom prisene på landområder. Prisen er en enkel og effektiv informasjonsbærer for alle interessenter. Prisene fungerer også som en rasjoneringsmekanisme, der høye priser forteller om stor knapphet på f eks sentrumsområder, slik at bare de med høyest betalingsvillighet kan etablere seg der. Virksomheten må derfor ha en lønnsomhet som muliggjør betaling av høye priser på landområdene i sentrum.

Poenget med absolutte prinsipper som f eks et forbud mot å bygge på dyrket eller dyrkbar jord er at det skapes ekstra knapphet. Muligheten til å kjøpe et landområde til en markedsbestemt pris avskaffes med et generelt forbud. Resultatet blir økt knapphet på byggegrunn. Økt knapphet vil generelt medføre økte priser. En annen side ved absolutte prinsipper er at noen har makt til å overskride prinsippene. Dette skaper et skjult marked for innflytelse og påvirkning. Byråkratene kan vurdere prinsippet og tilrå unntak i visse tilfeller. Politikerne har beslutningsmakten og kan omgå prinsippet både med og uten byråkratisk tilrådning. Slike politiske verv vil ha stor verdi fordi politikerne kan kjøpes på ulike vis. Undersøkelser av slike skjulte markeder er både vanskelige å gjennomføre og nærmest tabu-belagt. En forutsetter nærmest at politikere og byråkrater opptrer uegennyttig, nøytralt, saklig og ærlig. En kan lett observere hvorvidt forbudet overholdes eller brytes, men som regel er det ikke transparent hva som har skjedd i prosessen underveis der hvor det foreligger ønsker om å bryte prinsippet. Smøring og korrupsjon forekommer og enkeltsaker kan tyde på at det er ganske vanlig med slik ulovlig påvirkning.

La oss anta at det eksisterer et jorde i nærheten av en storby og at det er flere alternative anvendelser som f eks:

Anvendelse:Verdi/ nåverdi av aktuell anvendelse:

Bruk av jordstykket som åker/ eng	Nåverdien av netto dyrkingsresultat etter driftskostnader f eks: $0,2 \text{ mill} / 0,05 = 4 \text{ mill}$
Bruk av jordstykket til boligtomter til en-etasjes boliger	Nåverdien av salg av boligtomtene f eks $0,5 \text{ mill} * 50 = 25 \text{ mill}$
Bruk av jordstykket til tomter for blokkbebyggelse	Nåverdien av salg av boligtomtene f eks $0,25 \text{ mill} * 500 = 250 \text{ mill}$
Bruk av jordstykket til kjøpesenter	Nåverdien av salg av tomt til kjøpesenter f eks 500 mill
Bruk av jordstykket til kontorblokker	Nåverdien av salg av tomt til kontorblokk f eks 400 mill

Eieren av jordstykket vil raskt finne ut hva som lønner seg best ved å legge ut landområdet for salg, og selge til høyeste byder som i dette tilfellet er kjøpesenteret. I forhold til å fortsette med å dyrke jorda vil selgeren oppnå en gevinst på $(500 - 4) = 496$ mill. Kjøpesenteret vil bygge ut og vil forvente å tjene penger på totalinvesteringen hvori tomteanskaffelsen inngår som en del av investeringsutgiften. Overskudd oppstår for kjøpesenteret fordi nåverdien av fremtidige leieinntekter er større enn nåverdien av fremtidige driftskostnader samt investeringskostnaden i dag. Denne merverdien i form av netto nåverdi for kjøpesentereierne dekker både en rentekostnad og en risikopremie og gir en verdi utover disse kostnadselementene. (F eks tomteverdi på 500 mill, byggekostnader på 2500 mill, leieinntekter på 400 mill p.a. og driftskostnader på 50 mill p.a. gir neddiskontert med 5 % rentekostnad og 5 % risikopremie en netto nåverdi på: $(400 - 50) / 0,1 - 500 - 2500 = 1000$ mill). I et fritt marked vil derfor eieren realisere en salgsgevinst på 496 mill og kjøpesenterutbygger vil realisere en verdi på 1000 mill over tid gjennom driften av kjøpesenteret. Total verdiskaping blir 1496 mill. Gjennom beskatning vil "samfunnet" få en andel av denne verdiskapingen som bunner i at en ikke følger prinsippet om at dyrket jord ikke kan bebygges.

Dersom prinsippet om at dyrket jord ikke kan bebygges blir strengt håndhevd, vil jordeiergruppen realisere en lavere gevinst – f eks 100 mill på en bergknaus litt lengre ut i periferien. Kjøpesenteret må akseptere en dårligere beliggenhet som kanskje gir høyere

byggekostnader og som kan ha lavere leieverdier. (F eks tomteverdi på 100 mill, byggekostnader på 3000 mill, leieinntekter på 360 mill p.a. og driftskostnader på 50 mill p.a. gir neddiskontert med 5 % rentekostnad og 5 % risikopremie en netto nåverdi på: $(360 - 50) / 0,1 - 100 - 3000 = 0$ mill). Kjøpesenteret har her akkurat "break even" verdi eller marginal lønnsomhet. Total verdiskaping blir nå bare 100 mill. Vi kan si at reduksjonen i verdiskaping utgjør kostnaden ved å verne dyrket jord i dette området er på $1496 - 100 \text{ mill} = 1396 \text{ mill}$. Dette er mye større enn dyrkingsverdien av jordstykket på 4 mill regnet over all fremtid.

Et eksempel som dette kan selvsagt ikke bevise noe som helst. Ved valg av tall og forutsetninger kan ethvert eksempel manipuleres til å få frem hva som helst. Analyser av konkrete områder og prosjekter kan imidlertid benyttes til å analysere kostnadene for byggherrer av jordvernet. Selv om det er relativt komplekst, er det ikke umulig å komme med brukbare estimater. Det er imidlertid sannsynligvis liten interesse for slik forskning. Det er naturlig at politikerne foretrekker å trekke frem det de oppfatter som positivt og unngå fokusering på det negative (som kostnadseffekter).

Eksemplet viser at det gjerne er store verdier "i spill". En mellomløsning mellom intet jordvern og fullt jordvern er at det forhandles om ulike løsningsmodeller med byråkratiet og politikerne som aktører. Det vil eksistere en rekke mellomløsninger og ulike parter vil ha ulike oppfatninger av fordeler og ulemper ved de aktuelle løsningene. I en politisk-byråkratisk prosess vil det skje et slags spill som ender opp med en vedtatt løsning. Vi skal ganske kortfattet peke på en del sider ved et slikt spill:

- i) Potten i spillet er betydelig. (I vårt eksempel er det over 1000 mill som kan sies å ligge inne i potten). Kjøpesentereierne, landeierne, byråkratene og politikerne vil alle vurdere hvordan de kan få en andel av denne potten. De er derfor villig til å bruke ressurser på saksbehandlingen og på et ønsket saksutfall.
- ii) Det er grunn til å tro at det lett oppstår skjulte sidebetalinger eller ytelser i et slikt spill. F eks at byråkrater og politikere lar seg korrumpere og mottar penger ulovlig. Siden dette skjer i det skjulte, er det imidlertid liten kunnskap om hva som faktisk skjer.

- iii) Saker av denne kategori har stor interesse for lokale media som vil dekke begivenhetene og rapportere til allmennheten samt forfekte sine synspunkter på hva som er viktige sider av saken. Kampen i media er derfor viktig for å fremme ulike interesser.
- iv) Jordvernsaker kan ankes til høyere myndighetsorganer (kommune-, fylkes- og statsnivå), noe som gjør at sakene tar lengre tid, saksbehandlingen koster mer og utfallet blir mer usikkert. Samtidig vil sannsynligvis dette bidra til å redusere omfanget av korrupsjon og lignende.
- v) Vedtak vil få ringvirkninger til andre saker og andre geografiske områder fordi en vil legge vekt på vedtakspraksis og unntakspraksis innenfor rettsapparatet.

Det foreligger neppe noen enkel løsning på hvordan en skal sikre en best mulig utnyttelse av arealressursene i et land som Norge. Resultatet blir gjerne bestemt i en prosess der mange interesser fremmes og mange hensyn tas. Dersom en ser på en storby som Stavanger, så er det klart at en rekke dyrkede områder er tatt i bruk til utbygging. Andre byer og andre tettsteder har en annen praksis, kanskje fordi det foreligger relativt lett tilgjengelige, sentrale arealer. Utnyttingsgraden av utbyggbare arealer har vel generelt vært relativt lav i Norge. Muligens er en nå inne i en trend med mer blokkbebyggelse og et større antall sentrale leiligheter.

Bruken av landområder er en viktig side av utviklingen i eiendomsmarkedene og vi oppfatter at det er gjort for lite beregningsarbeid av hva styringen av landområdeproblematikken innebærer og hva dette koster innbyggerne. Som Thomas Sowell uttrykker det: “Lunches don't get free just because you don't see the prices on the menu. And economists don't get popular by reminding people of that.”

MINI-CASE 2. RØNVIK-JORDENE I BODØ

Utenfor Bodø sentrum ligger Rønvikjordene som er del av Nord-Norges største gårdsbruk. På de forblåste engene dyrkes gras og gården driver melkeproduksjon. På 1970-tallet var det diskusjon om den videre by-utviklingen og hvordan Rønvik-jordene burde benyttes. Siden gården og jordene var offentlig eid, ble det ganske raskt konkludert at jordene ikke burde bebygges. I stedet burde by-utviklingen skje ved utbygging i bergknausene langs Saltenfjorden. En rekke nye bydeler som Hunstad Øst, Mørkved, etc ble bygget ut med boliger, veier, skoler, etc og Bodø ble en randby anlagt langs fjorden, men oppe på berg og knauser og ikke på dyrket mark.

Sett ut fra et jordvernperspektiv var dette vellykket. Miljøet på berg og knauser ble imidlertid underlagt menneskelige formål, og naturen ble påvirket slik at fugle- og dyreliv forsvant. På 1970-tallet var det også både meieri og slakteri i Bodø. Disse blir nå nedlagt fordi melk- og kjøttproduksjon sentraliseres og det skjer overgang til mer stordrift. Antallet aktive gårdbrukere i Saltenregionen er stadig avtakende.

Sett fra et økonomisk perspektiv var denne politikken trolig en ressursløsning. I stedet for relativ billig utbygging av boligtomter og infrastruktur på jordene, ble det mye dyrere utbygging i berglendt terreng. Hva merkostnadene ble, kunne sikkert blitt estimert, men det var liten interesse for slike økonomiske utredninger.

En annen kostnad, som også har et miljø-aspekt, er de økte transportkostnadene som oppstod som følge av denne beslutningen. Pendlerkostnadene til arbeid, skole, etc ble økt betraktelig og utgjør for alltid en årlig merkostnad for bebyggerne. Utslipp av eksos, etc ble også økt og er et vedvarende utslipp.

I disse dager (2006) er det på ny oppstått debatt om hva som bør skje med Rønvikjordene.

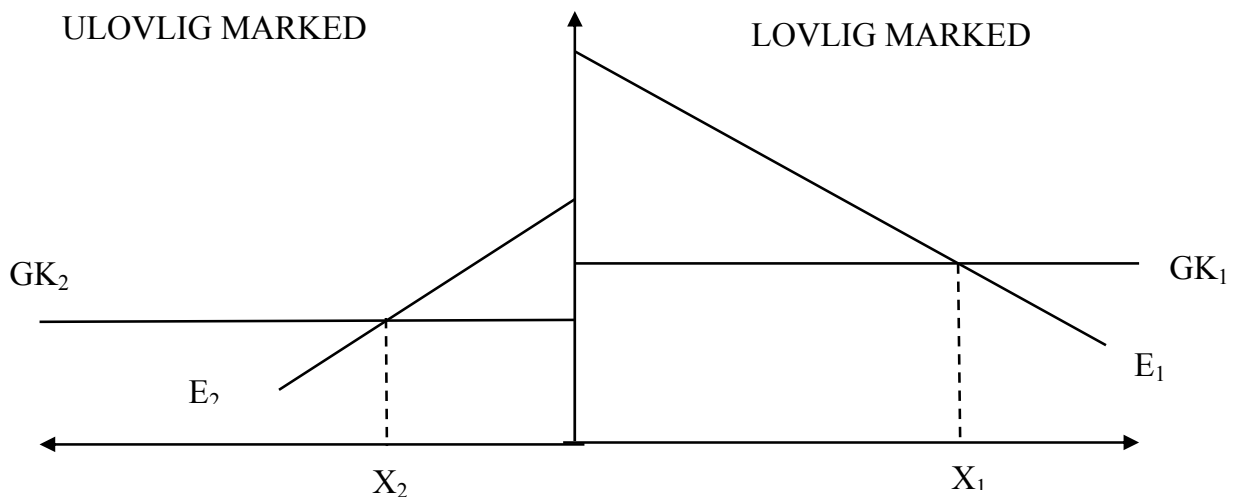
5 Reguleringer av bygg-kvalitet

Byggkvalitet kan beskrives ved et sett av kvalitetsattributter og av verdier på disse kvalitetsattributtene. Skal du kjøpe en hytte, kan du få en leveringsbeskrivelse fra en hytteleverandør som beskriver både kvantum og kvalitet av hva som leveres i byggesettet. Dette kan vi kalle levert kvalitet. Vi er imidlertid interesserte i kvalitet på det ferdige bygget. Det hjelper f.eks. lite å få levert takplater av god kvalitet dersom de blir montert på feil måte.

Byggkvalitet er først og fremst byggherrens ansvar og er alltid i byggherrens interesse. Dersom det er kvalitetssvikt, vil byggherren som residual mottaker av fordeler som leieinntekt, bruksnytte, etc. bli direkte skadelidende. Som regel vil andre interessenter ikke bli skadelidende. Unntaksvis kan imidlertid også det inntreffe. F.eks. kan takplater som blåser av et hustak, påføre skade på tredjeperson. Byggherren vil sannsynligvis ha et rettslig ansvar for slike skader og må forvente å betale erstatning dersom han er å laste. For byggherren blir kvalitetsgraden en avveining. Fordelene av økt kvalitet på kort og lang sikt må vurderes opp mot kostnadene ved å anskaffe økt kvalitet. Kvalitetsmangler som påløper i leveranse og arbeid med bygget må søkes dekket opp gjennom garantier og forsikring.

Et problem som har fått mye oppmerksomhet i byggebransjen er svart arbeid og påstått dårlig kvalitet som følge av dette. Svart arbeid er dels et resultat av den betydelige skattekenen som ligger i å benytte lovlige og ansvarlige firma og dels tilgjengelighet på autoriserte aktører. Skal du ha en elektriker fra stedets autoriserte firma må du gjerne både betale dyrt og vente lenge før jobben kan utføres. En svart elektriker, derimot, gjør som regel jobben billigere og kan ta jobben raskt og når det passer deg. Kvaliteten er imidlertid mer usikker i det siste tilfellet, og det er ikke sikkert det er noen erstatning å hente om jobben er dårlig utført. Ser en bort fra den moralske siden av saken er dette et avveiningsproblem for en byggherre. Vi kan forsøke å illustrere ved en figur:

FIGUR 5.1. Lovlig og ulovlig marked for byggrelatert tjenesteyting



Vi ser av dette 2-delte markedet at:

- i) Vi har forutsatt at grensekostnadskurvene er vannrette, dvs det forutsettes konstante grensekostnader. Det er imidlertid nivåforskjell i grensekostnadskurvene. Forskjellen skyldes dels skattekilen, hvor det i det ulovlige markedet skjer en urapportert omsetning (svart omsetning). Leverandøren kan altså ulovlig tilby en lavere pris siden han snyter på skatten. Dels skyldes kostnadsforskjellen lavere kvalitet i det ulovlige markedet, at det ikke stilles garanti, etc. Differansen i kostnader er: $GK_1 - GK_2$, og ved undersøkelser kan denne kostnadsdifferansen estimeres.
- ii) Det er en forskjell i etterspørselskurvene. Etterspørsel E_1 representerer etterspørselen etter lovlige tjenester. Etterspørsel E_2 representerer etterspørselen etter ulovlige tjenester. Forskjellen $E_1 - E_2$ avhenger av kostnadsforskjellen, men også av andre faktorer som moralsk betenkelighet, sannsynligheter for oppdagelse, straff ved oppdagelse, etc. Det som ikke fremkommer i figuren er at det er en sammenheng mellom de to E-kurvene. Etterspørrere kan bevege seg mellom det lovlige og det ulovlige markedet.
- iii) Det blir et åpent omsatt kvantum i det lovlige markedet (X_1) og et skjult omsatt kvantum i det ulovlige markedet (X_2).

Reguleringsmyndighetene vil forsøke å motarbeide, innskrenke og helst fjerne fullstendig det ulovlige markedet. Dvs myndighetenes mål er å overføre etterspørsel fra det ulovlige markedet (E_2) til det lovlige markedet (E_1). Dette kan skje på mange måter og disse tiltakene har både direkte og indirekte effekter på kort og lang sikt. I disse tiltakene ligger en rekke avveininger av økonomisk, juridisk, sosial og politisk natur. Poenget er at inngrep og reguleringer er svært kompliserte, og at det er mange fallgruber som kanskje ikke er åpenbare for reguleringsmyndigheten.

La oss se på et generelt forbud mot at elektriske installasjoner skal kunne utføres av uautoriserte firma og at en bøtelegger tilfeller der uautoriserte har foretatt elektriske installasjoner. Generelt kan dette tiltaket analyseres ved hjelp av figuren ovenfor. Vi skal nøye oss med en oppstilling av en del av de nødvendige avveininger i forbindelse med av et slikt tiltak (Listen kan gjøres mye lengre):

Økonomiske:

Kort sikt:

- Hva er optimal bot eller disincentiv?
- Hva er beste måte for å organisere kontrollordninger og hva koster denne ekstra kontrollen per år?
- Finnes alternative virkemidler som er mer målrettet på kort sikt?

Lang sikt:

- Hvordan påvirkes boliginvesteringene og derved boligkapitalen på sikt av denne ekstra ordningen?
- Finnes alternative virkemidler som kan gi bedre effekter på lang sikt?

Juridiske:

Kort sikt:

- Hvordan innpasse lov og forskrifter til det eksisterende regelverket?
- Hvordan håndheve loven?
- Hva kreves av ressurser for håndheving?

Lang sikt:

- Er loven i tråd med folks generelle rettsfølelse og anses den som rimelig og rettferdig?
- Er loven i strid med noen eksisterende eller fremtidige lovbestemmelser?
- Hvordan påvirker loven politiets og domstolenes effektivitet og funksjonsmåte?
- Hva er langsiktige konsekvenser av loven?

Sosiale:

Kort sikt:

- Er det sosial aksept for loven?
- Hvordan tilpasser folk seg loven?

Lang sikt:

- Hvordan påvirker loven folks rettsoppfatninger på sikt? F eks blir det mer akseptert med såkalt svart arbeid?

Politiske:

Kort sikt:

- Er loven slik at den går på tvers av de politiske skillelinjer, eller er det relativt bred politisk enighet om loven?
- Er det grupper som mobiliserer politisk på grunnlag av loven?

Lang sikt:

- Styrker loven politikernes omdømme i samfunnet?
- Skaper loven økt politisk interesse og økt politisk engasjement?

Reguleringer av byggkvalitet kan gjøres på en rekke ulike vis. Vi kan nevne følgende tiltak som forekommer i praksis:

- Forbud
- Påbud
- Minimumsstandard for kvalitetselementer
- Avgifter
- Subsидier

- Billige lån til bestemte formål
- Søknadsplikt og søknadsvurderinger
- Autorisasjonskrav til håndverkere

Vi mener at byggherren har incitamenter til å sikre riktig kvalitet, og at kvalitetsfeil fører til redusert avkastning så vel som en økt risiko. Byggherren vil forsøke å avstemme kvalitet slik at best mulig avkastning oppnås samtidig som risikoen minimaliseres. Dette følger av funksjonsmåten til eiendomsmarkedet og er nærmere redegjort for i vår hovedrapport nr 2. Reguleringer vil imidlertid påvirke byggherrens kvalitetsvalg og dette kan prinsipielt skje på 2 måter:

- i) Byggherren velger å legge seg på lik eller høyere kvalitetsstandard enn det som er bestemt i reguleringsregelverket
- ii) Byggherren prøver å omgå eller bryter reguleringsbestemmelsene og velger en lavere kvalitetsstandard (latente byggefeil)

Problemet for byggherren er å få betalt for høyere enn regulert kvalitet. I enkelte tilfeller, f eks luksusleiligheter, trenger ikke dette være et problem. I andre tilfeller kan kjøper si at dette ekstra kvalitetselementet har liten verdi og er ikke villig til å betale hva det koster. Når det gjelder lavere kvalitet enn regulert så kan det resultere i skjulte kvalitetsfeil eller mangler som først oppdages mange år etter overlevering. Fordi kjøperne lærer opp til å tro på reguleringsordningene, så kan de legge mindre innsats i kontroll og etterprøving enn de burde. Reguleringer kan altså gi en falsk følelse av trygghet, dersom den offentlige byggkontrollen ikke holder mål. For byggherren vil imidlertid tap av renommé og anseelse samt krav om utbedringsarbeider og garantier ha en effekt i retning av etterlevelse av kvalitetskravene.

6 Eiendomsreguleringer og byråkratiet

Generelt har et byråkrati som målsetting om å forfølge spesifikke aktiviteter med sikte på å oppnå forbedringer på visse politisk opptrukne målvariable. Byråkratiet har gjerne ikke et klart maksimaliseringsmål, slik som produsentene har i profittmaksimering og slik som husholdningene har i nyttemaksimering. Ofte er byråkratene mer engasjert i regulerings- og styringsprosesser enn i faktisk resultatoppnåelse. Ofte forfølger de absolutte mål, f eks bevaring av verneverdige bygninger, heller enn et mål basert på avveininger av en rekke forhold. Byråkratiet skiller seg også fra foretak i at de er mindre søkende i å redefinere eller re-oppfinne sin forretningside. Et foretak som Aker kunne f eks legge om fra skipsproduksjon til plattformproduksjon og fra plattformer diversifisere til eiendom. Byråkratiet vil gjerne se på sitt virksomhetsområde som evigvarende og vil kanskje justere på aktivitetene, gjerne slik at aktivitetsnivået øker. Stadig vekst og stadig økende kontroll synes å være viktige mål i byråkratiske organisasjoner. Etatens budsjett blir derfor gjerne et mål i seg selv mer enn et virkemiddel for å løse konkrete regulerings- og styringsproblemer.

Byråkratiet er per definisjon kontrollert av administrative og politiske beslutninger, og ikke av incentiver og rammevilkår slik de kommer til uttrykk i markeder gjennom f eks prisendringer. Ofte lever byråkratiet sitt eget liv innenfor trygge rammebetingelser. Byråkrater kan som regel ikke sies opp eller pålegges flytting. De kan knapt pålegges nye arbeidsoppgaver og eventuelle omstillingsordninger kan bare skje med byråkratenes uttrykte samtykke. En viss rammestyring kan skje av byråkratiet gjennom det årlige budsjettet, men som regel er budsjettet en justering for inflasjon pluss en realvekstfaktor for aktivitetsekspanjon. Byråkrater trenger derfor knapt bry seg om det de bedriver er populært eller akseptert. De kan leve sitt eget liv og konsentrere seg om å utvikle systemet. En skattyter som begår en feil, risikerer f eks å bli hardt straffet. En ligningsfunksjonær som begår feil risikerer derimot ingenting. I verste fall må ligningsfunksjonæren si unnskyld. Skattyteren derimot risikerer fengsel, bøter og tilleggsskatt på 30 eller 60 %.

De politiske styrene som byråkratene sorterer under blir gjerne innkapslet i systemet. Politikerne gjennomgår gjerne kurs for å lære systemet. De kan uttale seg politisk og synspunktene vil bli vurdert innenfor systemet. Politikerne blir vennlig og velvillig behandlet og får lære hva som er deres forventede rolle. For politikerne er slike verv gjerne ekstra deltidsjobber som gir ekstra inntekt og mulighet for innflytelse. Innflytelsen må imidlertid være innenfor systemet. I praksis er det også mulig for politikerne å ”kjøpe” seg favørtjenester. Bytte av fordeler som f.eks støtte i en bestemt sak mot å gi støtte i en annen sak er jo en del av det politiske spill. Det snakkes gjerne om ”politisk hestehandel”. Politikerne blir derfor ofte støttespillere for byråkratiet mer enn styrende i byråkratiet. Hvor ofte hører en f.eks at en politiker som sitter i et bestemt styre går inn for at det underliggende byråkratiet skal få mindre penger å rutte med og at det bør kuttes ned på antallet byråkrater? Oversysselsetting, unødvendig papirarbeid og unødvendige forsinkelser (som alle summerer til ekstra kostnader) er ofte regelen for byråkratisk organisasjoner beskyttet fra markedsvurdering så vel som fra politiske styringsinngrep. Dette er naturlige konsekvenser av det vanlige avlønningssystemet for byråkrater. Antall hoder som en er sjef for, ansvar målt ved saksmengde og arbeidsbyrde målt ved lengdene på køen av saker er ofte en del av grunnlaget for å fastsette byråkratenes godtgjørelse. Desto mer effektivt det jobbes, desto lavere blir utmålt belønning og desto mer ineffektivt det jobbes, desto større blir utmålt belønning. Økonomer vil kalle dette perverse incentiver. Likevel er det ofte slike en finner i byråkratiske systemer.

Byråkrati og byråkratisering er beskrevet i en rekke bøker som spanner fra skjønnlitteratur som Franz Kafka’s ”Prosessen” til faglitteratur som f.eks Max Weber, Ludwig von Mises og Gordon Tullock. Forståelsen for byråkratiets svakheter og innebygde tendenser til organisatoriske perversiteter er derfor velkjent, men likevel synes troen på byråkratiets evne til å løse samfunnsmessige komplekse problemer å bestå. Muligens er en generell underliggende tro på eksperter og autoriteter årsaken, eller er organiseringen av samfunnet slik at det er vanskelig å skjære i byråkratiet uten å risikere å skjære av seg fingeren?

I et moderne samfunn vil mange problemer ha en høy grad av kompleksitet. Vi bruker f.eks hver dag en rekke avanserte maskiner og utstyr som datamaskiner, mobiltelefoner, digitale kameraer, MP3-spillere, DVD-opptakere, etc. Vi har begrenset kunnskap om alle

de kompliserte vitenskapelige innsikter som ligger til grunn og om den teknologiske spisskompetansen som ble brukt i produksjonen, men likevel er disse apparatene så enkle i bruk at så og si enhver person kan bruke dem. Vi kan bli imponert over ekspertisen som har skapt dette. Alle de nevnte eksemplene er imidlertid fremskaffet i markeder av private storforetak. Kanskje er det en nærliggende tanke at offentlige byråkratier kan fungere på omtrent samme vis. Det kan f.eks. trekkes frem at NASA greide å plassere mennesker på månen i 1969, at sikkerheten på flyplasser er blitt så bra at det ikke har skjedd flykapringer de siste årene etc. Problemet er imidlertid at de færreste greier å innse at det er forskjeller i virkningsmekanismene i en organisasjon som opptrer i et dynamisk konkurransemarked og en organisasjon som opptrer byråkratisk. Den kritiske faktoren her er markedsdisiplin. Foretak i et marked kan byråkratiseres, men siden de er underlagt markedsdisiplin så kan ikke byråkratiseringsprosesser løpe for langt og de kan reverseres f.eks. ved oppkjøp eller ved ny ledelse. Offentlig byråkrati har ingen markedsdisiplin hengende over seg, bare politiske styringsorganer. Offentlig byråkratisering kan derfor løpe mye lengre og vise seg nesten umulig å få gjort noe særlig med. Anti-byråkratiske partier kan vinne valg og anti-byråkratiske politikere kan bli valgt inn. Men hva kan de utrette? Problemet er et informasjonsproblem. Hvordan vet en hvor en skal kutte? Hvilke byråkrater er unødvendige og hvilke byråkrater kan problemfritt fjernes?

Anta at det er et stort og voksende byråkrati som skal sørge for matvaresikkerheten i et land. Hvordan kan vi vite hva det kan kuttes ned på? Byråkratiet vil kjempe med nebb og klør mot omstrukturering. Sannsynligvis vil de heller kutte aktiviteter som er vitale, for å vise at kutt er farlige, enn å kutte ned på ikke-vitale aktiviteter. Egeninteresse og forsvarsmekanismer er viktige og kommer som hindringer for reformivrige politikere. Sannsynligvis vil byråkratiet ha ekspertise og ressurser til å hindre omlegging og nedskjæringer som monner. Reformpolitikernes hemske er at de ikke kan nok om matvaresikkerhet og at de ikke har alternative organisasjonsmodeller som folk flest vil "kjøpe". Utstrakt leverandøransvar hos de private aktørene kunne f.eks. være en alternativ måte å sikre matvaresikkerhet på. Men vil dette aksepteres? Sannsynligvis vil det raskt fremmes motargumenter om manglende styring, mangelfulle rutiner, etc for å "bevise" at dette ikke lar seg gjennomføre. Ofte vil folk avvise store reformer ved å si: "Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får!"

Et levende demokrati forutsetter imidlertid blant annet at en greier å tøyle byråkratiet og finne en balanse mellom personlig ansvar og frihet på den ene side og byråkratiets makt og rolle på den annen side. Denne grenseoppgangen er ikke enkel og merkes på mange områder, ikke minst i eiendomsmarkedene.

MINI-CASE 3. PÅBUD OM BRANNSLUKNINGSANLEGG I ALLE NYBYGDE BOLIGER

Det er foreslått et påbud av brannslukningsanlegg (overrislingsanlegg) i alle nybygde boliger. Begrunnelsen er at et visst antall boliger brenner i Norge hvert år. Med installert brannslukningsanlegg kan antallet boligbranner, omfanget av brannskader og menneskeliv tapt ved branner reduseres. Dvs det vil realiseres visse nytteeffekter av et slikt påbud.

Markedseffektene av et slikt påbud vil på kort sikt kunne oppsummeres slik:

- Anskaffelseskostnaden for nye boliger vil øke med x kr = kostnaden for brannslukningsanlegg
- Dette vil medføre en umiddelbar ekstra prisoppgang for eksisterende boliger (som ikke omfattes av påbudet) med inntil x kr, dvs en gevinst for eksisterende boligeiere
- Reduksjon i nybyggingstakten for boliger
- Mangel på montører av brannslukningsanlegg
- Lengre byggetid for boliger og økte kostnader utover de x kr som nevnt ovenfor

Et påbud vil tvinge folk til å endre atferd. I utgangspunktet legger de aller fleste ikke inn brannslukningsanlegg i boligen fordi det er både for dyrt i forhold til forventet oppnådd nytteeffekt og fordi det medfører andre problemer og kostnader for boligeieren. En avveining gir derfor et resultat, mens bruk av påbud gir et annet resultat.

MINI-CASE 4. BYGÅRDER I FORFALL OG FORFALL SOM PRESSMIDDEL

Selvaagbygg AS eier flere gårder i Madserud Allé og de siste 6 årene har disse forfalt. Selvaagbygg AS ville rive gårdene og bygge blokker i stedet. Det ville ikke Byantikvaren ha noe av.

For 6 år siden sa eieren at hvis de ikke fikk gjennomføre sin utbygging, så ville de spikre igjen vinduene, og bevisst la bygningen forfalle. Og nå står bygget der med gjenstengte vinduer og det er ikke gjennomført et eneste vedlikeholdstiltak av betydning senere.

I Madserud Allé står det flere flotte, verneverdige bygninger, som er på Byantikvarens gule liste, og de bare forfaller. Dette skjer til tross for eiernes gode økonomi. Et naturlig spørsmål for en økonom blir: Dersom du var eier av et gammelt verneverdig bygg i elendig forfatning og dersom du måtte påkoste bygningen atskillig mer enn du kan få solgt den for. Samtidig legger den beslag på verdifullt land som med f.eks. en ny leilighetsblokk på, ville gi et prosjekt med god lønnsomhet. Hva ville du gjøre?

En skulle vel tro at her må Staten gripe inn. Men det viser seg at Staten selv er eier av 3 bygårder på Byantikvarens verestingliste. Så det synes ikke som om dette er noen opplagt løsning på problemet.

Kilder: www.nettavisen.no 10.1.2007: "Bruker forfall som pressmiddel" og www.nettavisen.no 13.1.2007: "Statens bygårdskandale"

MINI-CASE 5. BYRÅKRATER OG OVERBYRÅKRATER – KAN VI STOLE PÅ BESLUTNINGER?

Bare bygg, sa kommunen. Flott, tenkte tomtekjøperen, og kjøpte tomte til 1,75 mill. kr. Den vedtatte reguleringsplan sa at det kunne bygges hus på tomte. Samtaler med kommunens tekniske etat overbeviste tomtekjøperen om at det var bare å gå i gang og bygge. Arkitektfirma ble engasjert og laget tegninger. Men da saken skulle opp i planutvalget i kommunen kom det en E-post fra fylkeskulturvernssjefen. Han slo fast at området var verneverdig og varslet innsigelser om bygging ble vedtatt.

Her er det snakk om en verneverdig sveitservilla som ligger godt over gjennomsnittet i verneverdi og hagen foran (som var den solgte tomte) utgjør en vesentlig del av miljøet. Etter fylkeskulturvernssjefen er det helt uaktuelt med noen form for bygninger mellom hovedveien og sveitservillaen.

Tomtekjøperen sitter mellom barken og veden. Vel 2 millioner er investert i en tomt som ikke kan utbygges. (Opplysninger hentet fra: www.an.no 26.09.2006)

MINI-CASE 6. BYRÅKRATENE I DUSJEN

Dusjfabrikanten Zoe er innrapportert til føderale myndigheter for ”... blatant violations of environmental protection laws” av en påpasselig byråkrat.

Regelen som gjelder for dusjfabrikanter i USA er at dusjhodet ikke skal gi mer enn 2.5 gallons (= 9,47 liter) vann per minutt ved vanntrykk på 80 pund per kvadrattomme. Resultatet blir en spinkel stråle etter manges oppfatning.

Zoes forbrytelse var at de oppdaget at begrensningen på vannmengde gjaldt per dusjhode. Den lure løsningen var dusjer med flere dusjhoder! Dvs mer vann og bedre dusjkvalitet. Dusjen Nautilus II Chrome har flere dusjhoder og gir 5 ganger så mye vann som den regulerte dusjen. Dette påkalte innrapporteringen om det blatante bruddet på miljøreguleringen.

For de som ikke har råd til å kjøpe nevnte dusj, så finnes det en alternativ løsning: I hvert dusjhode er det montert inn en plastbit. Bruk et skrujern og fjern plastbiten. Da øker vannstrålene til de gamle og gode.

(J. Tucker; ”The Bureaucrat in Your Shower” – www.mises.org 1.10.2006)

7 Eiendomsreguleringer og politikerne

Innledningsvis i dette kapitlet skal vi ta for oss grunnleggende, sentrale avveininger som politikere står ovenfor i forhold til eiendomsmarkedene. Deretter skal vi stille en del spørsmål ut fra dagens situasjon.

La oss se på en del sentrale politiske spørsmål knyttet til eiendomsmarkedene:

i) Hvorfor er eiendomsmarkedene av politisk interesse?

For det første er eiendom en av de største postene i et lands realkapital. Eiendom er således en betydelig andel av nasjonalformuen. Siden politiske interesser gjerne er nært knyttet til økonomiske interesser, så er dette et grunnleggende forhold. Politisk makt og innflytelse har historisk vært sterkt knyttet til eiendomsbesitterne, og enda lenger tilbake lå kongens makt i europeiske land nettopp i at han både kunne slå under seg og omfordele eiendom. Siden eiendom er andel av rikdom, er det naturlig at politikerne har interesse av eiendomsmarkedene.

For det andre er eiendom viktig som beskatningsobjekt. I Norge er f.eks. inntekter av eiendom underlagt beskatning. Bygging på eiendommer er belagt med merverdiavgift og investeringsavgift. Videre er det formuesskatt og (i byer) eiendomsskatt på eiendommer. Skatter påhvilende eiendommer og eiendomsdrift er imidlertid ikke en stor post i det offentliges samlede skatteinntekter per 2006.

For det tredje kan det være spesielle forhold som nevnt i kap 3 om bomiljø og naboskapseffekter som gir et visst økonomisk rasjonale for inngrep og reguleringer. Ytterligere begrunnelser er selvsagt knyttet til miljø, velferd, etc.

ii) Hva er politikernes innfallsvinkel til eiendomsmarkedene?

Vi har allerede pekt på inntektsgenerering i form av skatteinntekter. På den annen side er politikerne også avhengig av velgernes gunst. (Se nærmere om stemmemaksimerende politikere i appendiks 2). En annen innfallsvinkel er velferdsgenerering. Politiske partier

kappes ofte om hvem det er som tilbyr størst mulig velferd for flest mulig, dvs en politikk for ”de brede lag” av folket. Eiendom som f eks egen bolig og eventuelt egen hytte er viktige faktorer for velferdsgenerering.

iii) Hvor sentralt blir eiendom og eiendomsmarkedene i den politiske kampen?

På samme måte som de økonomiske konjunkturer virker inn på eiendomsmarkedene, vil også de politiske konjunkturer innvirke. Siden eiendom utgjør en vesentlig formuesandel for mange velgere og har stor betydning for velferd, er det grunnlag for at eiendom får en sentral stilling i politikken. Det er gjerne slik at når eiendomsmarkedet er nede i en bølgedal eller oppe på en bølgetopp, så får eiendom større politisk oppmerksomhet. Politiske og økonomiske konjunkturer samvarierer (er korrelert). Siden byggherrer er en gruppe som har stor og langvarig interesse knyttet til eiendomsmarkedene, vil organisering og gjennomføring av en interessenkamp på området ha stor betydning.

iv) Hva er politikernes visjoner, holdninger og praksis med hensyn til reguleringer i eiendomsmarkedene?

Dette spørsmålet kan selvsagt ikke besvares entydig. Variasjoner over det politiske spekter og variasjoner over tid vil influere. Er det likevel visse fellestrekk i Norge som er relativt stabile for politikerne som gruppe? Vi finner at for det første så synes politikere å tro at de kan overgå markedet og forbedre ressursallokeringen gjennom styringsinngrep. Vi kan si at politikerne tenderer til å ha en proaktiv holdning, og at de velger å gå inn i eiendomsmarkedene raskt og i forkant når de aner at det kan være problemer. Generelt har de en tro på at reguleringer nytter og gir en positiv effekt. Videre er det utstrakt bruk av forbud som virkemiddel. Dette er imidlertid som regel et veldig firkantet virkemiddel, som ikke tillater avveininger av nytteeffekter mot kostnader. Forbud er derfor generelt et dårlig virkemiddel i eiendomsmarkedene.

MINI-CASE 7. POLITIKK OG LEILIGHETSTILBUD I SINGAPORE

Singapore har hatt en politikk for at leiligheter skal være rimelige for folk flest og at de fleste familier skal kunne bli selveiere av boligen de bor i. Etableringen av HDB = ”Housing Development Board” i 1960 har vært et sentralt virkemiddel i denne politikken. I HDBs visjon inngår rimelige kvalitetsboliger, levende og integrerte bydeler.

Et aspekt ved politikken er at det i de siste år har vært bygd et stort antall leiligheter som er forblitt usolgt og som utgjør en beholdning som en nå strever med å bli kvitt. Avisene har nevnt en beholdning på 20,000 – 30,000 usolgte leiligheter.

Økonomer vil si at det er 2 måter å kvitte seg med dette problemet på:

- i) Reduksjon av leilighetsprisen til markedsnivå siden HDB tydeligvis har kommet for høyt i pris
- ii) Økt etterspørsel ved at nye grupper tillates å kjøpe leiligheter, f eks enslige og utlendinger

Videre vil økonomer si at det oppstår et velferdstap for samfunnet ved at utbygde boliger blir stående ubenyttet. De produserer ikke bolig tjenester, og utgjør en unødvendig kapitalbinding.

Leilighetsprisen består av to hovedkomponenter: Byggekostnaden for leiligheten + landkostnaden på leiligheten. Siden det er hard konkurranse i byggemarkedet har byggekostnaden vært relativt stabil. Det som har skjedd er at Regjeringen har skrudd opp prisen på land i bydelene. Dette henger dels sammen med utbyggingen av infrastruktur (lokal tog, skoler, etc) og dels sammen med planene for fremtidig utvikling og tilgangen på land (folketallet planlegges økt og land blir en stadig mer knapp faktor).

En politisk årsak til at prisene på nye leiligheter ikke blir satt ned er sannsynligvis at dette ville utløse krav om tilbakebetaling fra de som har kjøpt til høy pris. En annen årsak er en fortsatt oppfatter det slik at leilighetene er subsidierte, selv om prisen er så høy at de ikke kan selges. For denne type leiligheter kan en også si at Regjeringen har et monopol på tilbudet av land, noe som søkes utnyttet på vanlig monopolvis med redusert kvantum og høy pris.

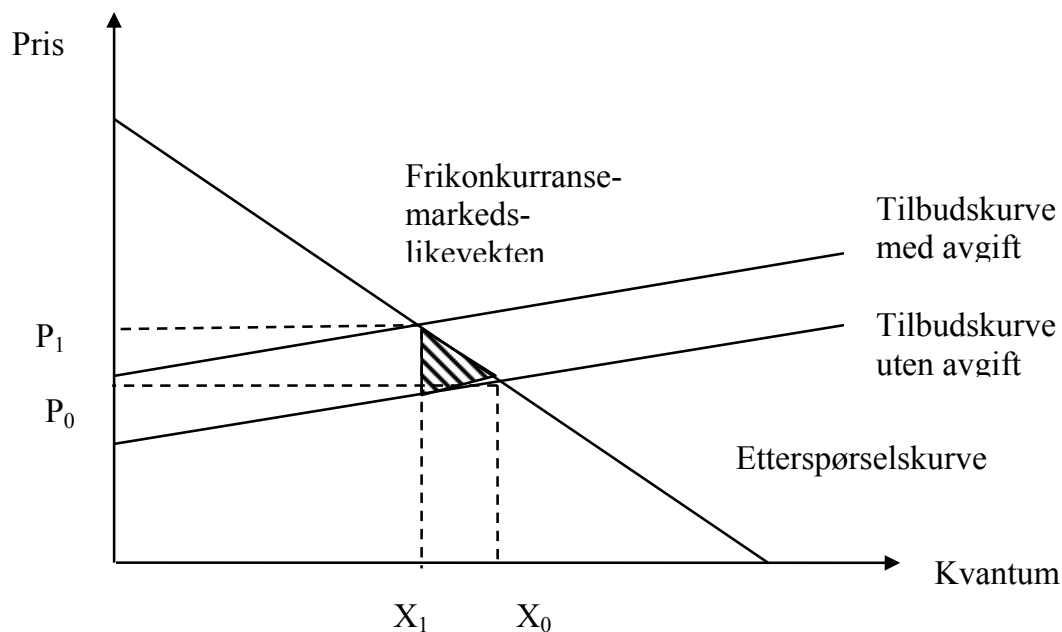
Det er lagt restriksjoner på ensliges kjøp av leiligheter. Både krav om alder på minst 35 år og på hvor mange rom leiligheten kan ha. Videre kan enslige bare kjøpe brukt boliger fra HDB, ikke nye. Med økende skilsmisseantall og alternative samlivs- og boformer er politikken sannsynligvis på kollisjonskurs med utviklingen. Begrunnelsen er at moral- og familieforhold er forskjellig fra i Vesten. Regjeringen ønsker altså å styre folks atferd gjennom boligpolitikken og har i liten grad vært villig til å løse på de politiske holdningene for å redusere beholdningen av usolgte leiligheter.

Velferdstapet ved tomme leiligheter er ikke enkelt å måle. Men et løst anslag kan være: 20,000 leiligheter med en antatt utleieverdi på 600 SGD per måned gir en velferdstap på cirka 144 mill SGD per år. Med en kurs på 4 NOK per SGD så er dette sløsing med 576 mill kr per år.

8 Skatter, avgifter og indirekte styring i eiendomsmarkedene

Skatter, avgifter og subsidier har fortrinn som virkemidler i den forstand at de er markedskonforme, dvs de benytter markedsprisen som signaliseringsmekanisme. Skatter og avgifter representerer et tillegg til produsentenes grensekostnad og kan signalisere at politikerne mener at det konsumeres for mye av godet. Skatten eller avgiften kan betraktes som en korreksjon for å redusere bruken av godet, f eks tobakksavgift for å redusere røyking. Politikerne holder seg imidlertid til markedets funksjonsmåte, når de korrigerer med en avgift. Alternativt kan virkemiddelet være forbud, som ikke er markedskonformt, men som avviker markedet. Siden politikerne i Norge har et stort budsjett og et stort finansieringsbehov, kan hensikten også være å innhente inntekt til statsskatten uten at avgiften uttrykker ønske om reduksjon av konsumet. For å innhente et gitt skatteproveny, anbefales det gjerne at skatten spres ut på et bredest mulig skattegrunnlag. Merverdiavgift er således lagt på de aller fleste varer og tjenester i Norge for å skape et størst mulig skattegrunnlag. Det er derfor ikke bare skadelige goder som skattlegges, så og si alle goder skattlegges. Subsidier brukes på goder som politikerne vil øke bruken av. Her vil politikerne ha oss til å øke forbruket og bruker subsidie til å senke prisen. Vi kan analysere begge deler ved hjelp av figuren nedenfor:

Tilbudskurvene er med og uten avgift. Den nederste tilbudskurven representerer produsentenes grensekostnader før avgift og den øverste tilbudskurven er produsentenes grensekostnader pluss avgiftsbeløpet per enhet. Som vist ved figur 5.1 ovenfor er det en viss fare for at det oppstår en todeling av markedet, et lovlig og et ulovlig marked, når det innføres avgift. F eks kan det oppstå smugling av tobakk og omsetning av smuglervarer i et ulovlig marked. Dette er et av mange problemer som det bør tas hensyn til ved avgiftsbelegging.



Figur 8.1. Markedskrysset med avgift eller subsidie

Vi ser av figuren at prisen øker fra P_0 til P_1 når avgiften innføres og at kvantum avtar fra X_0 til X_1 . Det offentlige avgiftsinntekt blir lik $(P_1 - P_0) \cdot X_1$. Dette rektangelet blir større jo større avgiften settes per enhet, forutsatt at det ikke oppstår noen form for lekkasje, og dersom prisen med avgift ikke settes høyere enn monopoltilpasningens pris. Vi ser jo at dersom P_1 ligger over hele E-kurven, så vil omsetningen opphøre og det vil ikke bli noen avgiftsinntekt heller. En kan også snakke om et velferdstap som oppstår ved beskatning. Dette er lik den skraverte trekanten. Denne trekanten øker med avgiftsbeløpet og trekanten måler reduksjonen i nettofordelene for samfunnet av godeproduksjonen og -konsumet som følge av avgiftsbeleggingen. Fordelene for samfunnet er konsumentoverskuddet (målt ved arealet under E-kurven men over prislinjen til konsumentene) pluss produsentprofitten (målt ved arealet under prislinjen til produsentene men over GK-kurven) pluss avgiftsbeløpet (målt ved rektangelet nevnt ovenfor). Desto større avgift, desto mindre blir aktørenes nettofordeler i dette markedet. Dersom det ikke er avgift, blir nettofordelene for konsumenter og produsenter lik arealet mellom E-kurven og T-kurven uten avgift.

En analyse av subsidier kan gjennomføres ved å se på den øverste kurven som produsentenes grensekostnader uten subsidie og den laveste som produsentenes

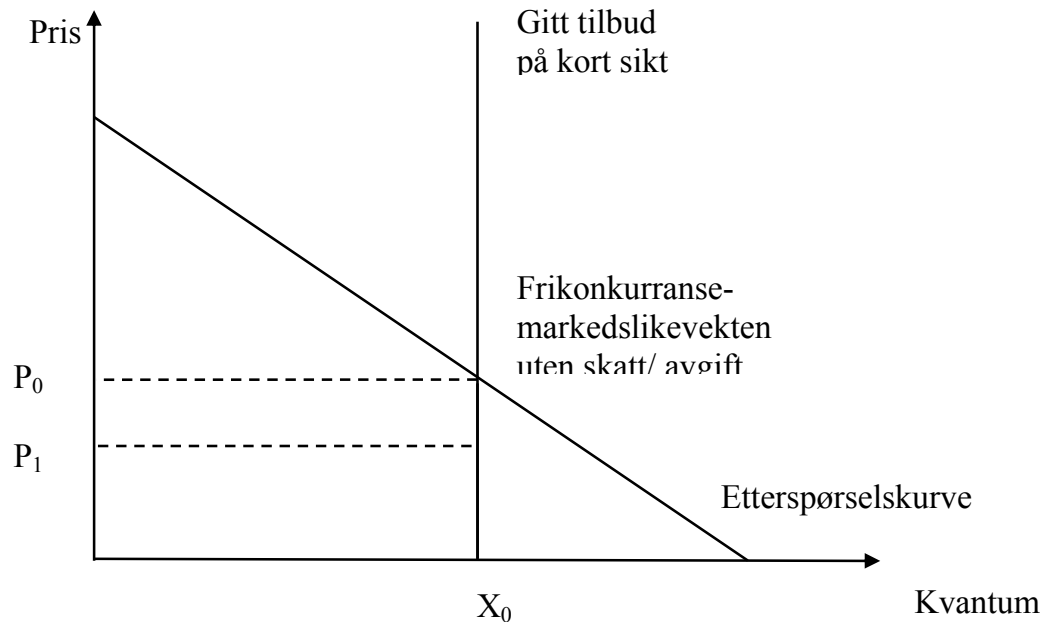
grensekostnader med subsidie. Subsidien kan betraktes som en negativ avgift. Subsidier er til fordel for konsumentene, men må jo dekkes av skattebetalerne. Nettofordelen for alle 3 aktørgruppene blir også her mindre når subsidie innføres og dette velferdstapet øker med subsidiebeløpets størrelse per enhet.

Velferdstap kan estimeres eller beregnes. Velferdstap indikerer at det er en kostnad knyttet til innhenting av skatteinntekter og at kostnaden øker desto større skattebeløp som skal innhentes. Velferdstapet forteller imidlertid ikke hele sannheten. Det er ekstra kostnader til å kreve inn skattene, til å drive kontrollvirksomhet, til å motarbeide ulovlige markeder, etc. De reelle bruttokostnadene er således atskillig større enn velferdstapstriangelet. På den annen side kan det oppstå gevinster i de markedene eller på de områdene der skatter finansierer tilbudet. Dette blir en motpost dersom ikke frie markeder kunne ha sørget for et slikt tilbud.

I eiendomsmarkedene er det ulike skatter og avgifter som er aktuelle. På boliger er det f.eks. en omsetningsavgift ved salg av bolig (tinglysningsgebyr), det har vært en inntektsbeskatning av å bo i egen bolig, formuesskatt, eiendomsskatt, skatt på nettoinntekt ved utleie av bolig. Fast eiendom er imidlertid ikke belagt med merverdiavgift. Rentekostnaden ved investering i fast eiendom er fradragsberettiget på selvangivelsen. Takstene for fast eiendom er langt under markedsverdi, noe som gjør at mange med betydelig formue i fast eiendom slipper unna formuesskatt. Skattebildet er derfor svært sammensatt. Det kan være flere årsaker til dette: Skattesystemet på et vilkårlig tidspunkt er resultatet av en lang rekke vedtak, regelendringer og regeltilpasninger som er blitt til gjennom en historisk prosess.

For byggherrer er skatt viktig på 2 måter. For det første er skatt en faktor som påvirker avkastningen av fast eiendom. For det andre er skatt en faktor som påvirker risiko ved å holde fast eiendom i porteføljen. Dersom skatt på fast eiendom er lempeligere enn skatt på andre aktiva, vil fast eiendom få en større plass i porteføljen enn dersom skatten er lik på alle aktivaformer.

Det første spørsmålet har sammenheng med skatteoverveltningen, dvs hvem er det som betaler skatten eller avgiften? Dersom vi tar for oss en modell på kort sikt kan det se ut som om det er eierne som betaler skatten på eiendommen.



Figur 8.2. "Markedskrysset" med avgift og gitt tilbud/ beholdning på kort sikt

Dersom eierne forsøker å overvelte skatten på brukerne, vil en del enheter bli stående tomme. Vi leier ut mindre kvantum enn X_0 . Dette vil drive markedsprisen nedover inntil hele beholdningen er utleid. I likevekt vil eieren av en boligenhet få P_1 i inntekt, brukeren vil betale P_0 og det offentlige vil få $(P_0 - P_1)$ i skatt. Hele beholdningen er utleid i likevekt. En ser også at det ikke oppstår noe velferdstap i form av et triangel som i figur 8.1. På grunn av at det er en gitt beholdning på kort sikt, skjer det ikke kvantumsjusteringer som følge av skatten på eiendom.

På lang sikt vil det imidlertid skje tilpasninger. Tilbudet av boliger kan justeres og en skatt får to effekter i retning av redusert tilbud: i) Nybygg gir mindre avkastning etter skatt og vil derfor bli redusert, ii) Rivninger, ombygginger og bruksendringer kan også gjøre at tilbudet reduseres. F eks dersom egen bruk av bolig ikke beskattes, vil utleieboliger tas til eget bruk i større grad enn tidligere. Korttidseffektene forteller derfor

bare deler av effektiviseringene. For å vurdere totaleffekten må en ta en langsiktig modell i bruk.

Skatteoverveltning er en side av saken. En annen side er stabiliteten i skattesystemet. Hyppige skatteendringer det være seg i skattesatser eller skatteregler skaper usikkerhet for aktørene i eiendomsmarkedet. Denne økte usikkerheten påvirker avkastningskravet til investorer, utleiekraav fra utleiere så vel som markedsprisene på eiendom. Tendensen er at jo mer usikker skattesituasjonen oppleves, jo høyere vil avkastningskravet settes. Videre tenderer det til å gi press på leieprisene og reduserte eiendomspriser for eksisterende bygg. Selv om skatter, avgifter og subsidier har fortrinn som virkemidler, så har de også en betydelig kostnadsside. Ofte foretrekkes ulike former for direkte styring i eiendomsmarkedene, som f eks forbud, påbud, minstekrav til standard, etc. Begrunnelsen er gjerne at dette er for viktig til å overlates til den enkelte byggherre. Problemet med et slikt forbud er at det ikke gir rom for avveininger om hva som er best eller billigst. Enkelte alternativer utelukkes rett og slett.

Litteratur

- Bernstein, A. (2005): The Capitalist Manifesto –The Historic, Economic and Philosophic Case for Laissez-Faire, University Press of America, Maryland
- Friedman, M. (1962): Capitalism & Freedom, University of Chicago
- Hayek, F. A. (1960): The Constitution of Liberty, University of Chicago Press
- Hayek, F. A. (1963): Individualism and Economic Order, University of Chicago Press
- Mueller, D. C. (1989): Public Choice II – A revised edition of Public Choice, Cambridge University Press
- Niskanen, W. A. Jr. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Aldine-Atherton, Chicago
- North, G. (1978): "Walking into a Trap", the Freeman, May, 1978
- North, G. (2002): "Undermining Property Rights: Coase and Becker", Journal of Libertarian Studies, Vol. 16, No. 4 (Fall 2002), pp. 75 – 100
- North, G. (2006): "The Snare of Government Subsidies", www.mises.org 31st Aug, 2006
- Reed, L. W. (1996): Private Cures for Public Ills – The Promise of Privatization, Foundation for Economic Education, New York
- Rozeff, M. (2006): "Who Captures Whom? The Case of Regulation", www.mises.org 28th September, 2006
- Sandmo, A. & K. P. Hagen (1992): Offentlig politikk og private incitamenter, Tano Forlag

Simon, J. L. (1996): The Ultimate Resource 2, Princeton University Press

Sowell, T. (2004): Applied Economics - Thinking Beyond Stage One, Basic Books, New York

Sowell, T. (2004): Basic Economics – A Citizen's Guide to the Economy, Basic Books, New York

Sowell, T. (1980): Knowledge and Decisions, Basic Books, New York

Stiglitz, J. E. (2000): Economics of the Public Sector, W. W. Norton, New York & London

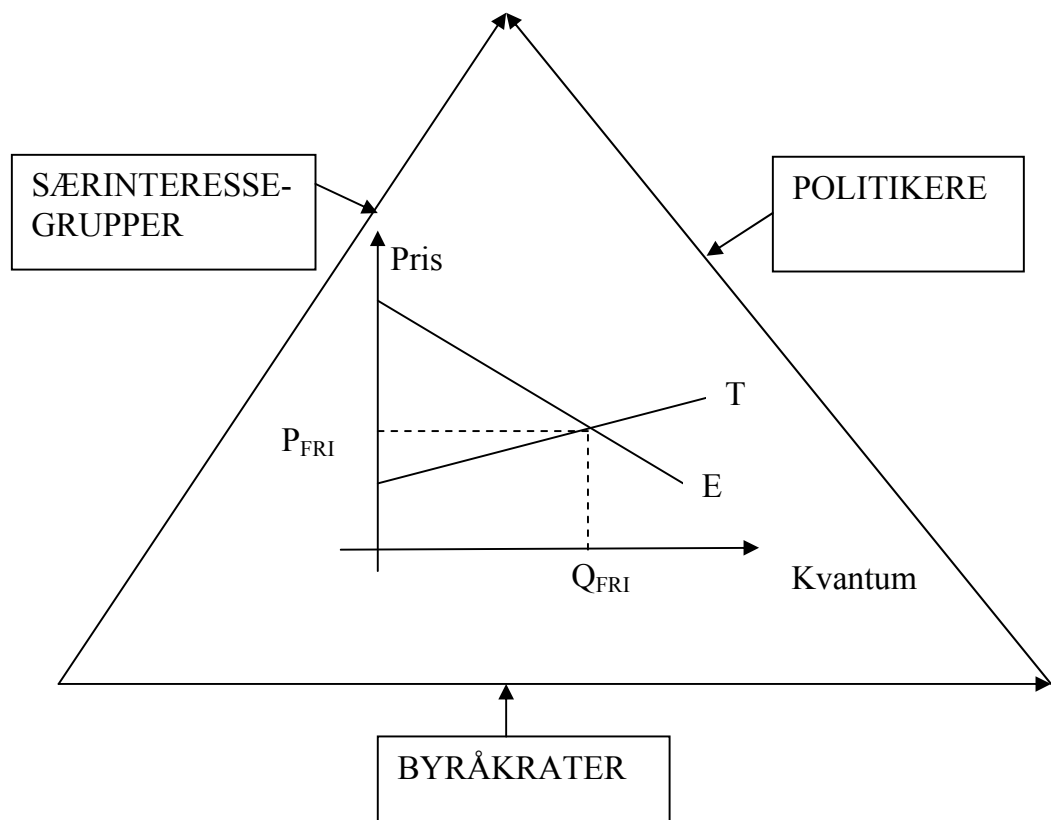
Von Mises, L. (1944): Bureaucracy, Yale University Press

Williams, W. E. (1999): More Liberty Means Less Government, Hoover Press, Stanford

APPENDIKS 1: "Jerntriangelet" og modell for særinteressegruppers atferd

Frie markeder, dvs markeder med mange små aktører, priskonkurranse og fravær av reguleringer og inngrep fra det offentlige, har ifølge økonomer mange fortrinn og få ulemper som andre organisasjonsformer kan løse bedre. Hvorfor er da ikke frie markeder mer utbredt i virkeligheten? Hvorfor dukker det stadig opp en rekke velmente forslag om hvordan situasjonen kan forbedres fra ulike hold? En modell for å forklare dette er det såkalte "Jerntriangelet" som illustreres i figuren nedenfor og som sies stadig å skvise det frie konkurransemarkedet.

Figur A1.1. "Jerntriangelet"



Figuren skisserer at i utgangspunktet gjelder et fritt marked, som leder til at aktørene ut fra egne interesser samhandler i markeder og fører til en markedslikevekt med pris = P_{FRI} og et produsert kvantum i perioden = Q_{FRI} . Dette er et eksempel på en systemløsning der

alle aktører ut fra begrenset innsikt og oversikt på en desentralisert måte fatter beslutninger og gjennomfører handlinger uten å kjenne hverandre og uten å kjenne annet enn et sett av priser som de knytter interesse til. Prisen på blyanter bestemmes i markedet ut fra at blyantkjøperne kan observere pris på blyanter og prøve ut kvaliteten på disse. Videre vil kjøperne kjenne prisene på penner, fyllepenner og andre skriveinstrumenter som kan være aktuelle. De vil også avveie bruk av penger til blyanter mot en rekke andre aktuelle konsumgoder. Begrensningen er kjøpernes budsjett. Produsentene og forhandlerne av blyanter fatter beslutninger om hvor mange blyanter de vil produsere ut fra kjennskap til en rekke andre priser som bestemmer deres kostnader i blyantproduksjon. Blyantprodusentene må bli vite hvilken tresort som er best for blyanter, hvor de kan få kjøpt tresorten fra, hva tresorten koster, hvor store kvanta tre de trenger, hvor stort lager tre de bør holde, etc. Det samme gjelder for maling til blyantene, til grafitt i blyantene, metallbeholdere til viskelær, viskelær, esker for blyantene, etc. Her er en rekke innsatsprodukter som igjen har spesialiserte produsenter og forhandlere over hele verden. Summert opp er det en stor mengde informasjon som må foreligge for at blyantmarkedet skal fungere. Faktisk er det så mye og så detaljert kunnskap at ingen har eller kan ha den fulle oversikt. Informasjonen og kunnskapen sitter spredt på en rekke forskjellige individer som kjenner sin del av informasjonen. Alene kunne de ikke gjøre stort, men i den menneskelige mærtuen der andre bidrar med sine kunnskaper, kan enkeltpersonene til sammen sørge for at alle kan anskaffe blyanter med høy kvalitet og lav pris. Videre sørger de for at det aldri oppstår mangel på blyanter. Det finnes alltid tilstrekkelig med blyanter i markedet til å dekke etterspørselen. Hvorfor kan det så dukke opp en rekke ideer om inngrep i frie markeder?

Ideene kommer gjerne fra 3 hold:

- i) Særinteressegrupper
- ii) Politikere
- iii) Byråkratiet

Særinteressegrupper av produsenter kan mene at blyantprisen er for lav i markedet og at det må settes inn tiltak for å sikre en høyere pris. Produsentene kan også mene at priser på blyanter og innsatsfaktorer varierer for mye over tid, og kan ønske at variasjonen bør reduseres eller fjernes. Produsentene kan peke på at de må innskrenke produksjonen i

visse perioder og si opp folk, eller at bedrifter i en bestemt region trues av nedleggelse. Særinteressegrupper av konsumenter kan mene at blyanter er for dyre og at de bør gjøres billigere. Eller at barn bør få gratis blyanter på skolen. Konsumentgrupper kan hevde at blyantene bruker tresorter av trær som er utryddingstruet. Eller at det brukes maling på enkelte blyanttyper som er giftig. I alle de nevnte eksemplene blir gjerne konklusjonen; Her må det gjøres noe! Særinteressegrupper dannes og blir en viktig pådriver for reguleringsinngrep. Gjerne er fokus på ett aspekt og gjerne er kravet som fremmes knyttet til en eller annen visjon som appellerer til visse grupper av befolkningen.

Politikere er saks- og prosessorienterte. De er opptatt av ting som opptar folk og gjør seg gjerne til talspersoner for ulike saker. Saker og syn på saker nedfelles i partiprogrammer og politikerne går til valg på disse. Saksgenerering og markedsføring av løsningsprosesser er derfor sentrale for politikerne. Politikerne er avhengige av stemmer fra velgerne for å bli innvalgt og gjenvalgt. (Vi skal i appendiks 3 se nærmere på stemmemaksimerende politikeres atferd). Politikerne vil derfor bli ledet til å gripe inn i frie markeder. De vil forsøke å formulere begrunnelser for hvorfor det skal bli bedre når deres visjoner legges til grunn.

Byråkrater ansettes for å jobbe administrativt med visse saksfelt. Politikere bestemmer hvordan byråkratiet skal settes sammen, men etter hvert vil byråkratene gjerne også få egne interesser og kan påvirke byråkratiets utvikling. Byråkrater ansettes gjerne på livstid og har et sterkt oppsigelsesvern. De avlønnes dels ut fra saksfeltets omfang og betydning, og dels ut fra andre kriterier som hierarkisk lønnsstruktur, ansettelsestid har betydning for lønnsnivå, etc. Byråkratene får også annen belønning knyttet til stillingene som rett til å bruke makt, rett til å utøve skjønn innenfor visse mer eller mindre stringente rammer, mulighet til å få innflytelse på saker som interesserer, andre pekuniære belønninger i form av kurs, reiser, etc. Byråkratenes oppgaver er gjerne knyttet til måter å begrense eller regulere frie markeder på. Til sammen utgjør jerntriangelet en trussel mot frie markeder, og vi skal ta for oss en modell for særinteressegruppers virksomhet knyttet til et marked og se på kort- og langsiktige effekter. Byråkraters og politikeres atferd skal vi ta opp i de to neste appendiksene.

Vi skal fokusere på produsenter som særinteressegruppe, men vil innledningsvis fastslå at det er ingenting i veien for at også konsumenter kan forfølge sine særinteresser som gruppe. Problemet er imidlertid kostnaden ved å organisere grupper, blir større jo flere medlemmer gruppen har. Det er således lettere å organisere små grupper enn store grupper.

Vi skal for enkelhets skyld forutsette at det bare er variable kostnader i perioden og at den variable enhetskostnaden er konstant. Produsentene står ovenfor en rettlinjett etterspørselskurve. Grenseinntektskurven er derved halveringskurven av E-kurven.

I figuren er vist de to ytterpunktene av markedsløsninger:

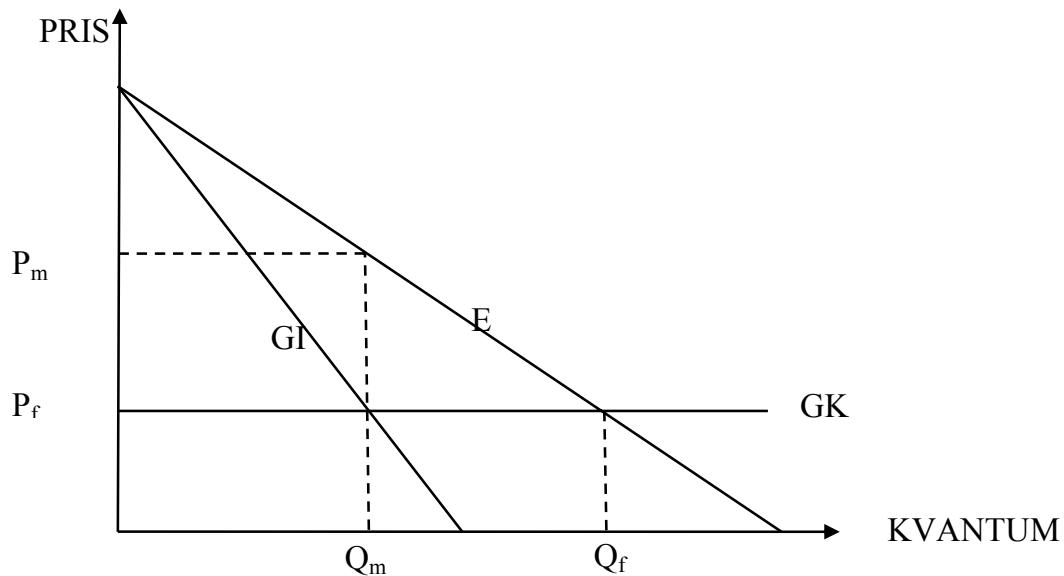
- Frikonkurranseløsningen der $E = GK$
- Monopolløsningen der $GI = GK$

Produsentene ser at de som gruppe kan øke renprofitten fra 0 i frikonkurranse til rektangelet $(P_m - P_f) \cdot Q_m$ i monopol. Dette er den maksimale renprofitten for produsentene som gruppe. Belønningen for å organisere seg som gruppe er altså økt renprofitt. Problemet ved å organisere seg, er at produsert kvantum må reduseres fra Q_f til Q_m . Dette betyr at produsentene må:

- Enten tvinge en del produsenter ut av markedet og hindre disse og nye produsenter i å etablere seg i dette markedet i fremtiden, eller
- Bli enige om en metode for å fordele totalproduksjonen seg i mellom (kvoter) og sørge for en kontrollmekanisme som gjør at produsentene ikke overskrider sin kvote.

Begge deler er imidlertid ikke enkelt å få til med mindre det finnes reguleringsordninger, gjerne offentlige.

Figur A1.2. Frikonkurranse- versus monopolløsningen i et (teoretisk) marked



Et kjennetegn ved fri konkurranse er at det er fri etableringsrett i markedet. Enhver kan etablere en bedrift, starte produksjon og salg i markedet. Dersom f eks en bedrift mener at den kan produsere billigere enn de som er i markedet i dag, vil vedkommende starte produksjon og selge til en lavere pris enn P_f . Siden grensekostnaden er lavere enn etablerte bedrifters, kan den nye bedriften ekspandere basert på sitt konkurransefortrinn i form av lavere kostnader. For et kartell må den frie etableringsretten derfor settes ut av spill. En måte er å kreve at bedrifter må ha en spesiell lisens eller et spesielt sertifikat for å få lov til å drive produksjon. Dette gjelder f eks for elektrikerbedrifter og rørleggerbedrifter. Desto vanskeligere det er å oppnå lisens eller sertifikat, desto større blir etableringshindringen. Som regel er imidlertid dette ikke nok til å monopolisere bransjen.

Vi ser av figuren at dersom en bedrift A har grensekostnad = GK og dersom alle andre produsentene B, C, D, har grensekostnad $\geq P_m$, så vil bedrift A kunne opptre som monopol. Dette gjelder f eks for operativsystemer for PCer, hvor det hevdes at Microsoft har en monopolstilling. Problemet er imidlertid av dynamisk karakter. Dersom en bedrift har et slikt kostnadsfortrinn, hva er det som hindrer andre bedrifter i å innhente kostnadsforspranget? Imitering og kopiering er svært vanlig. Vil ikke dette også som

regel være tilfellet i produksjonslivet? Jo, med mindre det foreligger andre konkurransebegrensende aspekter i det aktuelle markedet.

Hvordan kan så en særinteressegruppe av produsenter oppnå renprofitt dersom det ikke er vesentlige kostnadsforskjeller mellom produsentene i markedet? Produsentene har et incentiv til slik atferd med den betydelige monopolprofitten som foreligger, og de er derfor villige til å bruke penger på formålet. Økonomisk kaller vi slik pengebruk for uproduktiv profittsøking. Det er selvsagt utallige fremgangsmåter. Vi skal bare trekke opp et par eksempler med spesiell relevans for eiendomsmarkedene.

Produsentene kan søke å etablere et lokalt monopol innenfor et nasjonalt marked. Anta f.eks. at en region med et senter har en viss naturlig beskyttelse på grunn av geografisk avstand. Rørleggerbedriftene vurderer å slå seg sammen til en bedrift. De får da et lokalt monopol, i hvert fall for mindre prosjekter. En liten etterspørter vil ikke hente rørlegger 10 – 15 mil unna, fordi det må betales ekstra for reise- og oppholdskostnader. Dette betyr at prisene på rørleggertjenester kan heves noe. Større etterspørtere med større prosjekter kan derimot innhente anbud på tjenester i et nasjonalt marked og oppnå en pris ned mot frikonkurranseprisen.

Produsentene kan etablere en lisensordning slik at bare de som har bestemt utdanning og bestemte sertifikater kan utføre elektrisk arbeid i bygg. Dersom lisensordningen er strengere enn tidligere, vil en del av elektriker tilbudet falle bort fordi de ikke lenger oppfyller kravene. I figuren kan bortfallet illustreres med $Q_f - Q_m$. Som følge av redusert tilbud kan prisen på elektrikertjenester nå settes opp fra P_f til P_m . Problemet i fortsettelsen blir å holde tilgangen på elektrikere med lisens nede, slik at tilbudet ikke fylles opp igjen. Elektrikeryrket vil jo bli mer attraktivt når tjenesteprisen går opp og som følge av det vil også elektrikerlønningene gå opp.

Totalt for alle aktørene (samfunnet) vil imidlertid monopol føre til et velferdstap. I figuren er velferdstapet lik triangelet: $0.5 \cdot (P_m - P_f) \cdot (Q_f - Q_m)$. Dette forutsetter imidlertid at monopolet kan innføres kostnadsfritt. For å etablere monopol må produsentene gjerne påta seg kostnader. Enkelte hevder at produsentene er villige til å betale inntil monopolprofitten (dvs rektangelet $= (P_m - P_f) \cdot Q_m$) som kommer som et tillegg til

velferdstapet. Siden det er konkurranse om hvem som skal nyte godt av monopolet kan imidlertid velferdstapet økes ytterligere. Videre er ofte det offentlige involvert i monopoliseringen og også for det offentlige vil det påløpe kostnader som blir ytterligere et tillegg i velferdstapet. Resonnementene her viser at velferdstapet kan bli svært stort og det er komplisert å estimere.

APPENDIKS 2: Modell med budsjettmaksimerende byråkrater

Enkel økonomisk teori forutsetter at byråkrater bare iverksetter den optimale politikken etter at økonomer har beregnet hva som er riktig og politikere har vedtatt denne politikken. Mer realistisk teori ser på hva som kan motivere byråkrater og legger til grunn at de forfølger sin egeninteresse.

Niskanen (1971, p. 38) forutsetter f.eks. at byråkrater har følgende mulige mål:

”salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes, and ease in managing the bureau”.

Niskanen hevder at alle disse målene – unntatt de siste to – er positivt og monotont relatert til budsjettstørrelsen for etaten som byråkraten tilhører.

La oss anta at en etat har ansvar for byggekontroll. Etaten utfører derved noe som har nytte for samfunnet for gjennom kontrollfunksjonen kan byggefeil forhindres, uhell reduseres og byggkvaliteten heves, etc. Er det grunnlag for å hevde dette? Mange mener at den enkelte byggherre selv er i stand til å ivareta disse funksjonene, eventuelt ved å kjøpe tjenester for byggeledelse og byggekontroll i et fritt marked. En egen offentlig etat derfor er overflødig. Andre hevder at det er behov for en offentlig byggekontroll fordi det blir billigere og kan inndeckes over skattsedlene til alle innbyggerne og avhenger ikke bare av byggherrenes betalingsevne. Med andre ord er behovet for offentlig byggekontroll er knyttet til troen på markedsmekanismer versus troen på offentlige styringssystemer.

Anta at det eksisterer en offentlig etat for byggekontroll. Hvilke mål og strategier vil en slik etat proklamere? Et av kjennetegnene ved en offentlig etat er at de ikke selger tjenester til stykkpris i et marked, men at de driver med en rekke vanskelig målbare aktiviteter. Hva er det egentlig som produseres? Ofte er det lettere å telle antall kontrollører enn å kvantifisere inspeksjonstjenestene og den økonomiske verdien av disse. Etaten vil gjerne snakke om systemer og systemkontroll og ikke om faktiske tjenester til spesifikke byggeprosjekter. Som følge av slike måleproblemer oppstår det et

styringsproblem i måling av effektiviteten i kontrolltiltakene. Dette monitoringsproblemet er gjerne sentralt i organisering og styring av offentlige etater.

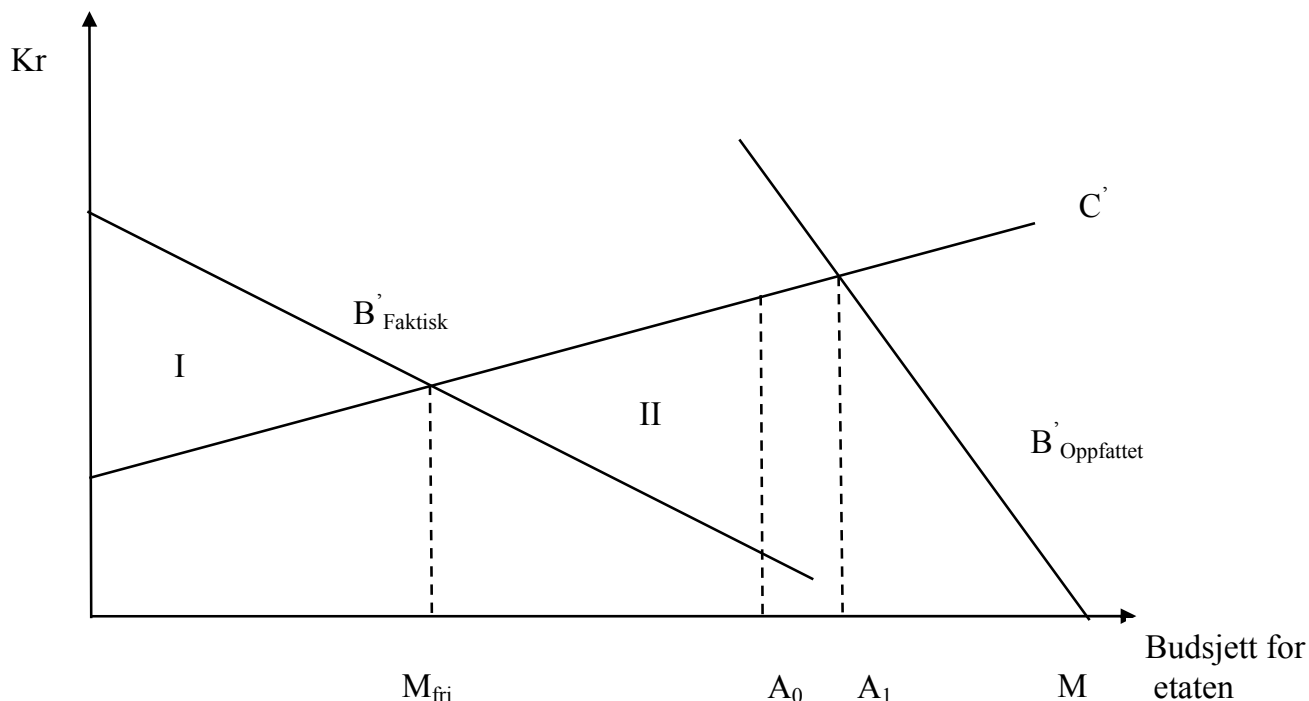
La oss skjelne mellom faktisk og oppfattet verdiskaping av tjenester for samfunnet. La oss kalle nivået av faktisk verdiskaping for B_{Faktisk} og nivået av oppfattet verdiskaping for $B_{\text{Oppfattet}}$. Etaten har incentiv til å maksimere differansen $= B_{\text{Oppfattet}} - B_{\text{Faktisk}}$ fordi det gir større budsjett. Vi skal betrakte de to grensenyttekurvene: $B'_{\text{Oppfattet}}$ og B'_{Faktisk} i figuren nedenfor, og anta at etaten har en kostnadsfunksjon C og at grensekostnaden (C') er positiv og stigende. I et konkurransemarked vil byggherrenes etterspørsel etter byggekontroll komme til uttrykk gjennom B'_{Faktisk} , og tilbydernes grensekostnadskurve C' bestemme markedslikevekten. Vi får en tilpasning med kvantum tilsvarende M_{fri} gitt frikonkurranse.

Dersom den offentlige etaten forestår byggekontrollen selv, vil den argumentere for at verdiskapingen er større. Den vil argumentere for at det bør produseres inntil all påstått nytte for samfunnet er uttømt, dvs for en tilpasning svarende til M_x .

M_x gir en betydelig større tjenesteproduksjon og betydelig større budsjett for etaten enn tilpasningen i M_{fri} . Gjennom empiriske studier og sammenligning av ulike organisasjonsformer kan det la seg gjøre å estimere størrelsen av differansen: $M_x - M_{\text{fri}}$.

To andre mulige tilpasninger kan kommenteres i figuren; A_0 og A_1 . Tilpasningen A_1 svarer tilsynelatende til en frikonkurransesituasjon men med $B'_{\text{Oppfattet}}$ som grunnlag. Dvs etterspørselen defineres av byggekontrolletaten og er inflatert. Tilpasningen A_0 er slik at trekantene I og II er like store. Dvs konsumentoverskuddet i trekant I svarer akkurat til velferdstapet i trekant II og budsjettet maksimeres gitt at B'_{faktisk} gjelder.

Vi kan ikke entydig si hvor etaten vil havne mellom M_x og M_{fri} . Dette avhenger av romsligheten i offentlige budsjetter, politikernes opptatthet av den aktuelle funksjonen og av byråkratenes evne til å argumentere for sin sak. Vi kan bare fastslå at det blir en overproduksjon dersom en fjerner markedets disiplinering av tjenesteproduksjonen og erstatter denne med en politisk-/ byråkratisk beslutningsprosess.



Figur. A2.1. Tilpasningen til budsjettmaksimerende etat

Hvorfor vil byråkrater overprodusere? Vi kan kort angi følgende begrunnelser for slik overproduksjon:

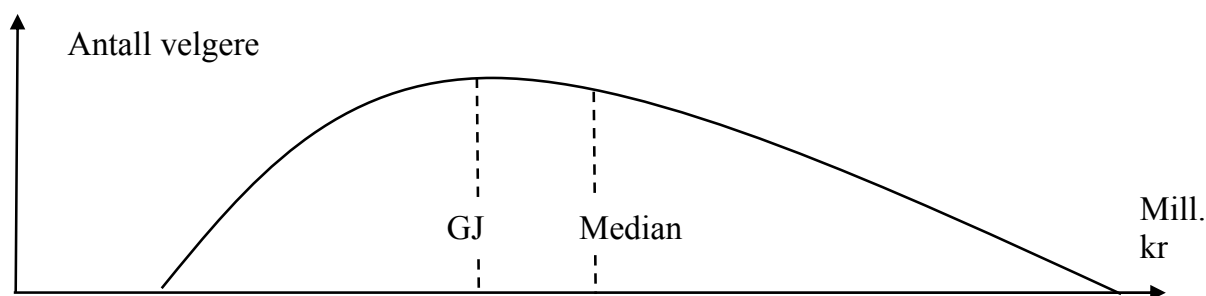
- 1) Byråkrater har ikke noe incentiv til effektivitet
- 2) Byråkrater har ikke noe incentiv til innovasjon og kostnadsreduksjoner gjennom innovasjoner
- 3) Byråkrater har incentiv til å definere ytterligere aktiviteter som bør ivaretas fordi dette er positivt koblet til deres målvariable
- 4) Politikerne har behov for saker å markere seg og inngår gjerne allianser med byråkratiet
- 5) Offentlig tjenesteproduksjon er ofte enten gratis for brukerne eller har subsidiert pris slik at målgruppene gjerne etterspør mer byråkrati
- 6) Byråkrater har felles interesse av å ekspandere byråkratiet, slik at etater hjelper hverandre i argumentasjon for betydning av offentlige tjenester, selv om det er en viss rivalisering om knappe budsjettmidler

APPENDIKS 3: Modell med stemmemaksimerende politikere

Enkel teori forklarer at politikerne er opptatt av fordelingshensyn eller ”rettferdig fordeling”. De avveier derfor effektivitetshensyn mot fordelingshensyn for å realisere det som kalles samfunnets velferds optimum. Det er mer realistisk å anta at politikere driver politikk for å forfølge sine egeninteresser. På den annen side er det rimelig å anta at politikernes evne til å forfølge egeninteresser begrenses av velgeroppfatninger mm. I et demokratisk system vil prinsippet være at majoriteten bestemmer. Politikerne vil derfor være opptatt av hvordan de kan oppnå majoritetsvedtak for de saker de knytter interesse til.

Majoritetsbeslutninger kan i enkelte saker sikre en entydig beslutning eller et likevektsvedtak. I andre saker kan det foreligge en situasjon der det ikke eksisterer likevektsvedtak. Transitivitetsegenskapen kan brytes, dvs vi får en situasjon der A foretrekkes foran B, B foretrekkes foran C, og C foretrekkes foran A. Vi ser at beslutningen avhenger av hvordan avstemmingen gjennomføres, dvs hvilken kombinasjon av alternativer det stemmes over først. I denne situasjonen er ikke majoritetsbeslutningen i likevekt, og åpner rom for manipulasjon og taktisk stemmegivning.

Sentralt i majoritetsbeslutninger står medianvelgeren, dvs velgeren hvis synspunkt utgjør midtpunktet i fordelingen av synspunkter på den aktuelle saken. Medianvelgeren har: $(n - 1)/2$ velgere både til venstre og til høyre for seg, om vi setter inn velgerne langs en endimensjonal skala. La oss illustrere dette i en figur med frekvensfordelinger:

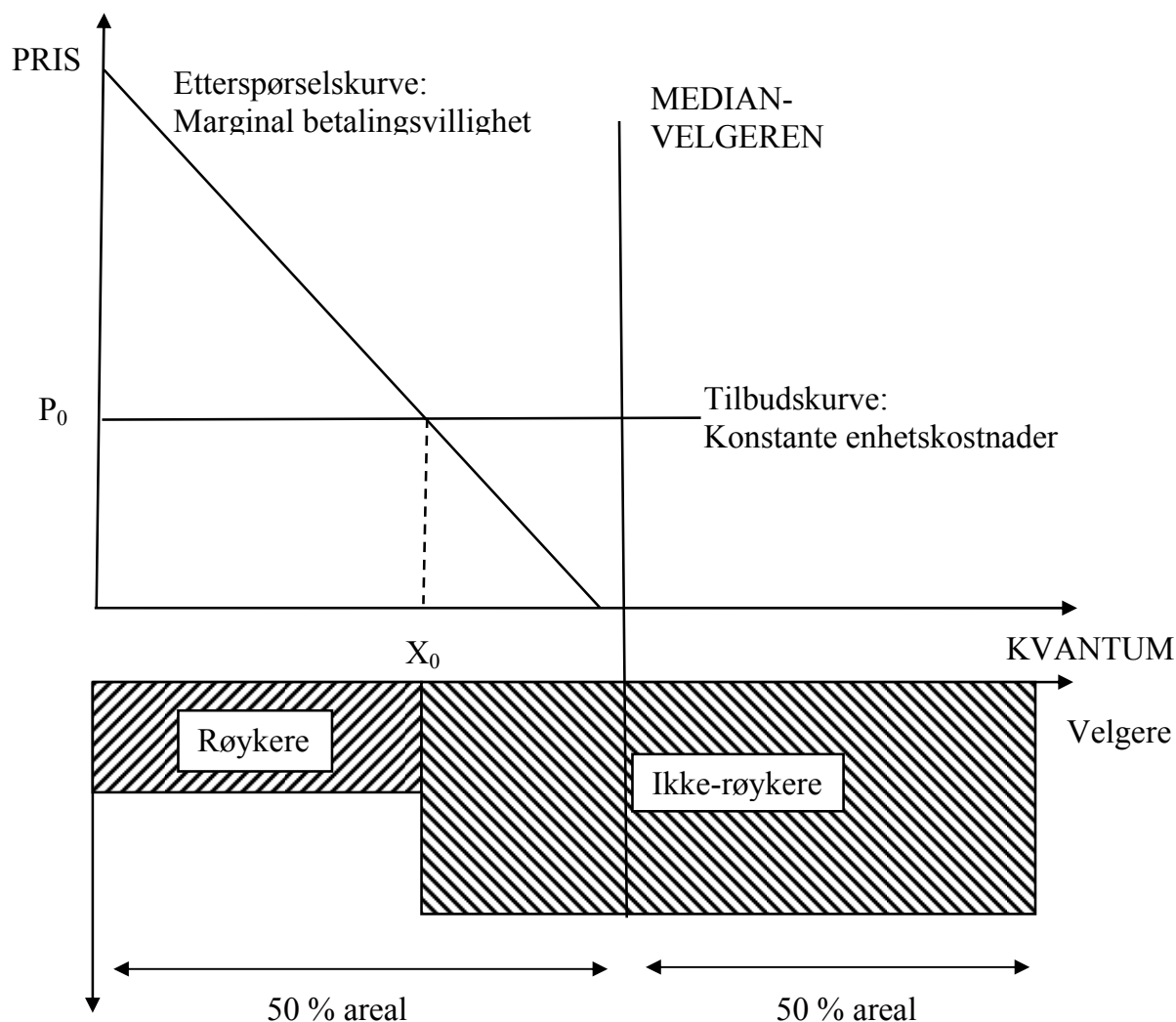


Figur A3.1. Velgere og bevilgningsbeløp: Gjennomsnittsbeløp og medianvelgerens standpunkt.

Vi ser at kurven ikke er symmetrisk og at den har en viss opphopning mot venstre. Dersom det er 99 velgere så er velger nr 50 medianvelgeren. Medianvelgeren har 49 velgere til venstre for seg og 49 velgere til høyre for seg. Med medianvelgeren på laget vil vedkommende parti ha sikret seg flertall. Politisk vil det derfor bli kamp om medianvelgerens gunst. Ved valg prøver en å sikre seg medianvelgerens stemme og forsøker å gi mest mulig fordeler til medianvelgeren. En stemmemaksimerende politiker vil rett og slett fri til medianvelgeren. Dette er vanskelig i virkeligheten; velgernes oppfatninger og vurderinger er i bevegelse og det politiske sakskartet er mangfoldig (som regel er det ikke endimensjonal skala)

Vi kan si at det er en konflikt mellom økonomi og politikk: I økonomi er det marginal-etterspøreren som bestemmer prisen, mens i politikk er det medianvelgeren som bestemmer utfallet (under visse forutsetninger om preferanser, beslutningsalternativer, mm). Dette gir seg utslag i at resultatet blir forskjellig når vi benytter markedsmekanismen og når vi bruker en politisk mekanisme. Mens markedsmekanismen ofte gir Pareto-optimalitet i ressursallokeringen, så vil som regel ikke en politisk mekanisme gi Pareto-optimalitet. Dvs en politisk mekanisme kan forbedres slik at noen får det bedre uten at andre får det verre.

Vi kan illustrere dette ved nok en figur.



Figur A3.2. Markedskryss for tobakk: Markedslikevekt og medianvelgerens standpunkt.

Anta at det er et visst antall konsumenter av tobakk i samfunnet og at disse utgjør et mindretall i velgermassen. Medianvelgeren er således en ikke-røyker.

I et fritt marked hvor tobakk er et gode som fritt kan omsettes dannes det en markedslikevekt med likevektspris = P_0 og i en periode omsettes et likevektskvantum = X_0 (f eks tonn tobakk). Røykerne avstemmer sitt konsum av tobakk ut fra prisen og sine preferanser for tobakk i forhold til andre gode. Tobakksprodusentene produserer kvantumet X_0 og får dekket sine kostnader ved produksjon, men oppnår ikke noen profitt siden det er forutsatt konstante enhetskostnader. Tobakkskonsumet er markedsbestemt og

alle aktørene som bruker eller produserer tobakk har ut fra sine egne vurderinger og preferanser besluttet hvor mye tobakk som skal konsumeres og produseres. Dette har skjedd i en desentralisert mekanisme der hver enkelt har truffet sine beslutninger ut fra hva de finner best etter egen oppfatning.

Etterspørselskurven rangerer individer etter betalingsvillighet for tobakk. Imidlertid vil det til høyre langs X-aksen være en rekke individer som har 0 i betalingsvillighet for tobakk siden de er ikke-røykere. Medianvelgeren vil derfor befinne seg i et eller annet punkt langt til høyre slik det er illustrert i figuren. Dersom det blir en sak om forbud mot røyking, vil ikke-røykerne ha majoritet og forbud mot røyking kan bli vedtatt.

Begrunnelsen kan være at røyking gir helseproblemer, økt sannsynlighet for kreft, etc. Røykerne er jo klar over risikoforholdene og det antas at dette er en faktor som de tar hensyn til i sine konsumbeslutninger. Nyten av å røyke vurderes imidlertid som mer verdt av røykerne enn kostnaden for de ulike risikofaktorene. Tilsvarende vurderinger gjelder jo ved alt konsum og intet konsum er vel uten risikofaktorer.

Ikke-røykerne kan alternativt stemme for at røykerne skal betale høy avgift for sitt (skadelige) konsum. Dvs en ide om at en ikke skal redde røykerne fra seg selv, men straffe dem pekuniært i tillegg til den helsestraffen som de selv påfører seg.

Hva er så relevansen av stemmemaksimerende politikere for byggherrer? En slik modell for politisk atferd gir en del sentrale innsikter også for byggherrer:

- i) Andre arenaer for innflytelse og resultater enn markedet er viktige – ikke minst fordi andre grupper benytter seg av disse
- ii) Politikere som handler ut fra egeninteresse vil kunne påvirkes med ulike virkemidler.
- iii) Medianvelgeren står sentralt i denne teorien og er derfor av sentral interesse også for byggherrer og byggherrerelaterte organisasjoner
- iv) Marked og politikk er dels alternativer og dels komplementer i et moderne samfunn. Begge arenaer må derfor beherskes
- v) Særinteressegrupper i samfunnet vil streve for å fremme sine interesser. Maktmotvektsprinsippet vil sørge for at de grupper som rammes mest også

vil organisere seg. Kamp mellom grupper og allianser mellom grupper vil være deler av den politiske prosessen.